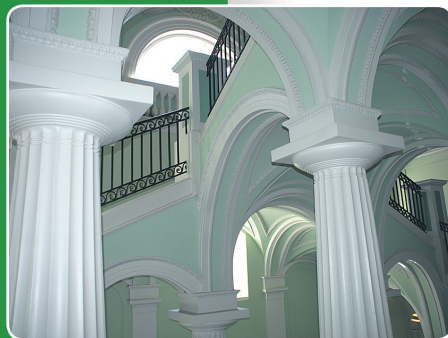




VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Verotuksen kehittämis- työryhmän loppu- raportti



51/2010

Verotus





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti

---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Helsinki 2010

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, joulukuu 2010	
<b>Tekijät</b>	Verotuksen kehittämistyöryhmä	
<b>Julkaisun nimi</b>	Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti Julkaisut ovat saatavissa osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Asiasanat</b>	verojärjestelmä, ansiotuloverotus, arvonlisäverotus, asumisen verotus, kuntaverotus, perintö- ja lahjaverotus, valmisteverotus, yritys- ja pääomatuloverotus	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Painopaikka ja -aika</b>		
<b>ISBN</b> 978-952-251-142-3 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 240	<b>Kieli</b> Suomi

### Tiivistelmä

Verotuksen kehittämistyöryhmän tehtävänä on ollut arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita kiinnittäen huomiota myös verotuksen oikeudenmukaisuuteen. Työryhmä on ottanut työssään huomioon erityisesti väestön ikääntymisen vaikutuksen julkiseen talouteen, osaamisen ja aineettoman pääoman aiempaa suuremman merkityksen talouskasvun tekijöinä, kestäväan kehitykseen liittyvät haasteet sekä globalisaation vaikutuksen verojärjestelmään.

Työryhmä on tarkastellut verorakenteen ja verotuksen eri osa-alueiden kehittämistarpeita. Työryhmä esittää verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen. Tämä toteutettaisiin ansiotuloverotusta keventämällä kaikilla tulotasoilla ja arvonlisäverotuksen molempia alennettuja verokantoja ja vakioverokantaa nostamalla sekä valmisteverotusta kiristämällä. Ansiotuloverotuksen kevennykset kohdennettaisiin työtuloille työnteon kannustimien vahvistamiseksi.

Yritys- ja pääomatuloverotuksen osalta työryhmä esittää painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistettaisiin ja ne korvattaisiin osingon normaalituoton kevennyksellä verotuksella.

Työryhmä katsoo, että kuntien osuus yhteisöveron tuotosta tulisi siirtää kunnilta valtiolle ja että kiinteistöveron merkitystä kuntien rahoituksessa olisi lisättävä. Asumisen verotuksen osalta työryhmä esittää, että vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain. Työryhmän perintö- ja lahjaverotusta koskevat esitykset liittyvät veroasteikon säätämiseen vastaamaan nykyisiä varallisuusolosuhteita sekä veropohjan laajentamiseen.

Lopuksi työryhmä arvioi muutosesitysten tulonjako- ja verotuottovaikutuksia. Työryhmä on tehnyt esityksestään fiskaalisesti neutraalin eli veronkorotukset ja –kevennykset ovat staattisesti arvioituna yhtä suuret.

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, december 2010	
<b>Författare</b>	Utvecklingsgruppen för beskattningen	
<b>Publikationens titel</b>	Slutrapport från utvecklingsgruppen för beskattningen	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Mellanrapport från utvecklingsgruppen för beskattningen Publikationerna finns på finska på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Nyckelord</b>		
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 51/2010	
<b>Beställningar/distribution</b>	Finansministeriets publikationsteam, e-post: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>		
<b>ISBN</b> 978-952-251-142-3 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 240	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Utvecklingsgruppen för beskattningen har haft till uppgift att bedöma behovet att reformera skattesystemet på grund av ändringarna i den ekonomiska omgivningen och det gällande skattesystemet så att uppmärksamhet även fästs vid sociala rättvisa. Arbetsgruppen har fäst särskild uppmärksamhet vid demografiska utvecklingens inverkan på den offentliga ekonomin, kompetensens och det immateriella kapitalets allt större tillväxtfrämjande inverkan, utmaningarna i anslutning till hållbar utveckling och globaliseringens inverkan på skattesystemet.</p> <p>Arbetsgruppen har granskat behoven av att utveckla de olika delområdena inom skattestrukturen och beskattningen. Arbetsgruppen föreslår en återhållsam förflyttning av beskattningens tyngdpunkt från beskattning av arbete mot beskattning av konsumtion. Detta föreslås bli verkställt genom en lindring av förvärvsinkomstbeskattningen inom samtliga inkomstnivåer, genom en höjning av standardkattesatsen och de båda sänkta skattesatserna inom mervärdesbeskattningen samt genom en höjning av punktskatterna. Lindringarna av förvärvsinkomstbeskattningen ska gälla arbetsinkomster så att incitamenten till arbete förstärks.</p> <p>För företags- och kapitalinkomstbeskattningens del föreslår arbetsgruppen en återhållsam förflyttning av tyngdpunkten från samfundsbeskattning mot kapitalbeskattning av personer. Som en del av denna reform ska skattefriheten för dividend från icke börsnoterade bolag slopas och ersättas med lättad beskattning av normalavkastning på dividend.</p> <p>Samfundsskatteintäkterna borde enligt arbetsgruppen flyttas från kommunerna till staten och fastighetsskatten borde ges större betydelse inom kommunala ekonomin. För boendebeskattnings del föreslår arbetsgruppen att andelen av avdragsgilliga ränteutgifter skulle sänkas stegvist. Arbetsgruppens förslag i fråga om arvs- och gåvoskatter anknäver till anpassningen av skatteskalen så att den motsvarar nuvarande förmögenhetsomständigheter samt till utvidgandet av skattegrunden.</p> <p>Arbetsgruppen utvärderar avslutningsvis reformförslagets inkomstfördelningseffekter samt de offentligfinansiella effekterna. Arbetsgruppens förslag är fiskalt neutralt, dvs. skattehöjningarna och sänkningarna är statistiskt sett lika stora.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, 2010	
<b>Author(s)</b>	Working Group for Developing the Finnish Tax System	
<b>Title of publication</b>	Final Report of the Working Group for Developing the Finnish Tax System	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	Interim Report of the Working Group for Developing the Finnish Tax System The publications are available in Finnish at <a href="http://www.vm.fi">www.vm.fi</a>	
<b>Keywords</b>		
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 51/2010	
<b>Distribution and sale</b>	Ministry of Finance, publications team, e-mail: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Printed by</b>		
<b>ISBN</b> 978- 952-251-142-3 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 240	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

The task of the working group was to evaluate changes required to the tax system arising from the present tax system and changes in the economic environment, also taking the fairness of taxation into consideration. In its work, the working group has particularly taken into account the effects of population ageing on public finances, the greater significance than before of knowledge and intangible capital as factors in economic growth, challenges relating to sustainable development, and the impact of globalisation on the tax system.

The working group examined the need to develop various elements of the tax structure and taxation. The working group proposes that the emphasis of taxation be transferred modestly from taxation on work to taxation on consumption. This would be implemented by reducing taxation on earned income at all income levels, by raising both reduced tax rates and the standard tax rate in value-added taxation, and by increasing excise taxation. The reductions in taxation on earned income will be directed at earned income so as to boost incentives to work.

The working group proposes, with respect to corporate and capital income taxation, a modest shift from corporate income taxation to personal-level capital income taxation. As part of this change, the tax exemptions of dividends received from an unlisted company should be removed and replaced with reduced taxation of the normal return of the dividend.

The working group considers that the revenue share of corporate income tax should be transferred from the municipalities to the central government and that significance of the real-estate tax in municipal finances should be increased. With respect to taxation on housing, the working group proposes that the proportion of deductible interest expenses be gradually reduced. The working group's proposals with respect to inheritance and gift taxation relate to adjusting the tax scale to correspond with current wealth conditions as well as to broadening the tax base.

Finally, the working group evaluates the effects on income distribution and tax revenue of the proposed changes. The working group has made its proposal fiscally neutral, i.e. the tax increases and reductions, assessed statically, are of equal magnitude





## Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 18.9.2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita. Työryhmän tuli tarkastella uudistustarpeita myös verotuksen oikeudenmukaisuuden kannalta.

Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon erityisesti väestön ikääntymisen ja elatussuhteen nousun vaikutus julkisen talouden rahoitukseen, osaamisen ja aineettoman pääoman aiempaa suurempi merkitys tuottavuus- ja talouskasvun tekijöinä, kestäväan kehitykseen liittyvät haasteet sekä talouden avoimuuden kasvu<sup>1</sup>.

Työryhmä antoi kesäkuussa 2010 väliraportin, jossa se tarkasteli verorakenteen, yritys- ja pääomatuloverotuksen, ansiotuloverotuksen ja arvonlisäverotuksen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Yritys- ja pääomatuloverotuksesta ja arvonlisäverotuksesta raportti sisälsi yksityiskohtaisia uudistusesityksiä. Tässä loppuraportissa työryhmä täydentää ja tarkentaa väliraportissa esitettyjä linjauksia ansiotuloverotuksen osalta. Työryhmä tarkastelee myös väliraportin ulkopuolelle jääneitä verotuksen osa-alueita, kuten asumisen verotusta, kiinteistöverotusta, valmisteverotusta sekä perintö- ja lahjaverotusta. Lisäksi loppuraportissa esitetään kokonaisarvio sekä väli- että loppuraportissa esitettyjen linjausten tulonjako- ja verotuottovaikutuksista.

Työryhmän puheenjohtajana toimi alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana professori Heikki Niskakangas Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulusta. Työryhmän jäseninä olivat ylijohtaja Lasse Arvela valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Seija Ilmakunnas Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, neuvotteleva virkamies Terhi Järvikare valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Sixten Korkman Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta, toimitusjohtaja Teemu Lehtinen Veronmaksajain keskusliitosta, tutkimusjohtaja Reija Lilja Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, alivaltiosihteeri Vesa Vihriälä valtioneuvoston kansliasta (15.2.2010 saakka) sekä johtaja Raija Volk sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä. Työryhmän pääsihteerinä toimi tutkimusjohtaja Seppo Kari Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja toisena sihteerinä finanssisihteeri Marja Paavonen (24.7.2010 saakka) ja erityisasiantuntija Laura Vartia (24.7.2010 lähtien) valtiovarainministeriöstä.

---

<sup>1</sup> Työryhmän asettamispäätös on liitteenä.

Työryhmän työtä valmisteli sihteeristö, jonka puheenjohtajana toimi alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä. Sihteeristöön kuuluivat finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo (1.2.2010 saakka), neuvotteleva virkamies Terhi Järvikare, ylitarkastaja Hanne-Riikka Nalli (1.8.2010 alkaen), finanssisihteeri Marja Paavonen (24.7.2010 saakka), finanssineuvos Elina Pylkkänen, neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen ja erityisasiantuntija Laura Vartia (1.2.2010 lähtien) valtiovarainministeriöstä sekä johtava ekonomisti Essi Eerola, tutkimusjohtaja Seppo Kari, erikoistutkija Teemu Lyytikäinen (31.8.2009 saakka) ja erikoistutkija Tuukka Saarimaa (31.8.2009 lähtien) Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Työryhmä järjesti kuulemistilaisuuksia 11.12.2008 ja 11.3.2010. Työryhmä pyysi selvityksiä useilta kotimaisilta ja ulkomaisilta asiantuntijoilta. Lisäksi väliraportista pyydettiin lausunnot akateemisilta asiantuntijoilta, järjestöiltä ja Suomen Pankilta. Työryhmälle toimitetut lausunnot sekä työryhmän teettämät asiantuntijaselvitykset on julkaistu työryhmän internetsivuilla ([www.vm.fi/verotyoryhma](http://www.vm.fi/verotyoryhma)). Työryhmä kiittää kaikkia työryhmän työskentelyä eri tavoin tukeneita.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2010

Martti Hetemäki

Heikki Niskakangas

Lasse Arvela

Seija Ilmakunnas

Terhi Järvikare

Sixten Korkman

Teemu Lehtinen

Reija Lilja

Raija Volk

## Sisältö

<b>Yhteenveto</b> .....	15
<b>1 Johdanto</b> .....	39
<b>2 Ansiotuloverotus</b> .....	43
2.1 Johdanto .....	43
2.2 Ansiotuloverotuksen uudistamisen tavoitteet .....	45
2.3 Sosiaaliturva- ja verojärjestelmän aiheuttamat vääristymät .....	46
2.4 Työntarjonnan teoreettinen peruskehikko .....	49
2.5 Empiiriset työntarjontatutkimukset .....	51
2.5.1 Ekstensiivinen marginaali .....	52
2.5.2 Intensiivinen marginaali .....	53
2.5.3 Osaamismarginaali .....	56
2.6 Veromuutoksilla saavutettavissa olevia vaikutuksia .....	58
2.7 Ansiotuloverotuksen oikeudenmukaisuus .....	67
2.8 Työryhmän linjaukset ansiotuloverotukseen .....	69
2.9 Veroreformin kustannukset ja tulojakaumavaikutukset .....	72
LIITE 2.1 Asumisen tukeminen ja tuloloukut .....	76
LIITE 2.2 Tuloerot ja pienituloisuus .....	78
LIITE 2.3 Optimaalinen ylin rajaveroaste .....	81
<b>3 Kuntaverotus</b> .....	85
3.1 Johdanto .....	85
3.2 Paikallistasolle sopivat veromuodot .....	85
3.2.1 Yleisiä periaatteita .....	85
3.2.2 Kiinteistövero .....	87
3.2.3 Paikallistason tulovero .....	89
3.2.4 Yritysverot .....	90
3.2.5 Muut veromuodot .....	90
3.3 Kuntien rahoitus Suomessa .....	91
3.3.1 Kuntien tulolähteet .....	91
3.3.2 Kunnallisvero .....	92
3.3.3 Kiinteistövero .....	93
3.3.4 Yhteisövero .....	96

3.3.5	Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä.....	97
3.4	Kuntaverotuksen uudistaminen.....	102
3.5	Uudistusesityksen arviointia.....	105
LIITE 3.1	Paikallis- ja keskushallinnon tehtävänjaosta ja rahoituksesta.....	107
LIITE 3.2	Kiinteistöveron kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista.....	112
<b>4</b>	<b>Valmisteverotus.....</b>	<b>117</b>
4.1	Johdanto.....	117
4.2	Terveysverot.....	118
4.2.1	Epäterveellisten tuotteiden verottamisesta taloustieteen näkökulmasta.....	118
4.2.2	Kansanterveysongelmien kustannukset yhteiskunnalle.....	120
4.2.3	Alkoholi- ja alkoholijuomaverot.....	122
4.2.4	Tupakkaverot.....	125
4.2.5	Epäterveellisten elintarvikkeiden verottaminen.....	128
4.3	Ympäristö- ja energiaverot.....	133
4.3.1	Johdanto.....	133
4.3.2	Energia- ja ympäristöpolitiikka verotuksen näkökulmasta.....	134
4.3.3	Ympäristö- ja energiaverotuksen nykyinen rakenne.....	143
4.3.4	Energia- ja ympäristöverotuksen kehittäminen.....	147
4.4	Työryhmän ehdotukset.....	152
LIITE 4.1	Taulukoita ja kuvia.....	154
<b>5</b>	<b>Asumisen verotus.....</b>	<b>159</b>
5.1	Johdanto.....	159
5.2	Asuntopolitiikan tavoitteita.....	159
5.3	Asuntomarkkinoiden toimintamekanismi ja kapitalisoituminen.....	161
5.4	Asumisen tuet ja verot Suomessa.....	162
5.4.1	Asumistuet.....	162
5.4.2	Rahoitustuet.....	163
5.4.3	Asumisen verot ja verotuet Suomessa.....	164
5.5	Asumisen verotuksen tarkastelu tutkimuksessa.....	167
5.5.1	Omistus- ja vuokra-asumisen verotus.....	167
5.5.2	Asumisen ja muiden sijoituskohteiden verotus.....	171
5.5.3	Asumisen ja muun kulutuksen verotus.....	172
5.5.4	Asunnon vaihtamiseen kohdistuva verotus.....	173
5.6	Konkreettisia uudistusvaihtoehtoja.....	173
5.6.1	Omistusasujan asuntotulon verottaminen.....	174
5.6.2	Omistusasujien korkovähennyksen poistaminen.....	176

5.6.3	Vuokranantajan vuokratulon verovapaus.....	183
5.6.4	Luovutusvoittoverotus.....	184
5.7	Työryhmän esitys .....	185
LIITE 5.1	Taulukoita ja kuvia.....	187
LIITE 5.2	Omistus- ja vuokra-asujan asumiskustannus .....	194
<b>6</b>	<b>Perintö- ja lahjaverotus.....</b>	<b>197</b>
6.1	Perintö- ja lahjaverotuksen perusteet.....	197
6.1.1	Yleistä.....	197
6.1.2	Periaatteellisia näkökohtia.....	197
6.2.	Vertailua ulkomaihin.....	199
6.3	Veropohjan hatarus ja veron minimointi.....	200
6.4	Vakuutukset veron minimointikeinona .....	201
6.5	Yrityksen sukupolvenvaihdos .....	201
6.5.1	Perintö- ja lahjaverolain huojennussäännös .....	201
6.5.2	Verosuunnittelu .....	202
6.5.3	Oikeudenmukaisuudesta.....	202
6.5.4	Verotuen perusteista .....	202
6.5.5	Perustuslainmukaisuus .....	204
6.6	Työryhmän esitykset.....	204
LIITE 6.1	Asteikkoesityksen verotuottovaikutus .....	206
<b>7</b>	<b>Staattiset tuotto- ja tulonjakovaikutukset .....</b>	<b>207</b>
7.1	Johdanto.....	207
7.2	Aineistot ja laskentamenetelmät .....	208
7.3	Vaikutuslaskelmat.....	211
7.3.1	Henkilöverotus ja takuueläke.....	211
7.3.2	Välillinen verotus .....	215
7.4	Yhteenveto.....	220
	<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>223</b>
	<b>LIITE 1 Työryhmälle valmisteltuja taustamuistioita ja esityksiä .....</b>	<b>236</b>
	<b>Asettamispäätös.....</b>	<b>239</b>



# Yhteenveto

## Tausta

Verojärjestelmän tehtävä on kerätä varoja julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Tämä sen tulisi tehdä mahdollisimman tehokkaasti, heikentämättä talouden toimintaa. Lisäksi verojärjestelmän tulisi ottaa huomioon yhteiskunnassa vallitsevat käsitykset oikeudenmukaisesta tulojaosta.

Suomen verojärjestelmään tehtiin perinpohjaisia muutoksia viimeksi 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Tuloverotus ja yritysverotus uudistettiin ja arvonlisävero sopeutettiin täyttämään Euroopan Unionin säännökset. Tässä yhteydessä vuonna 1993 eriytettiin ansiotulojen ja pääomatulojen verotus. Lisäksi korkotulon lähdevero ja kiinteistövero tuotiin järjestelmään uusina veromuotoina. Näiden uudistusten jälkeen Suomen talouden toimintaympäristössä on tapahtunut monenlaisia merkittäviä muutoksia. Verotuksen eri lohkoilla on toteutettu suppea-alaisia muutoksia. Käytännön kokemukset kertovat kuitenkin, että vähittäiset muutokset eivät aina takaa järjestelmän kokonaisuuden säilymistä toimintakuntoisena. Koko verojärjestelmän toimivuutta on aika ajoin arvioitava uudelleen.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on arvioinut verotuksen kehittämistarpeita ottaen huomioon mm. seuraavat toimintaympäristön muutokset: väestön ikääntyminen, talouskasvun lähteet ja niiden muuttuminen, kestävän kehityksen aiheuttamat haasteet sekä talouden avoimuuden kasvu ja kansainvälistyminen.

Kesäkuussa 2010 julkaistussa väliraportissaan verotuksen kehittämistyöryhmä tarkasteli yritys- ja pääomatuloverotuksen, arvonlisäverotuksen sekä ansiotuloverotuksen kehittämistarpeita. Tässä loppuraportissa työryhmä esittää kokonaisarvion verojärjestelmän kehittämisestä ja täydentää esitettyjä linjauksia etenkin väliraportin ulkopuolelle jääneiltä verotuksen osa-alueilta, kuten asumisen verotuksen, kuntaverotuksen, valmisteverotuksen sekä perintö- ja lahjaverotuksen osalta. Työryhmä esittää myös kokonaisarvion esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista tulonjakoon ja verotuottoihin.

## Verotuottojen turvaaminen ja talouskasvun tukeminen verotuksen haasteena

Kansainvälinen integraatio ja Suomen talouden avoimuus ovat lisääntyneet viime vuosikymmeninä merkittävästi. Avoimuuden lisääntyminen näkyy mm. kansainvälisen kaupan kasvuna sekä pääomaliikkeiden, ihmisten liikkuvuuden ja rajat ylittävän omistuksen lisääntymisenä. Globalisaation syveneminen tuo mukanaan haasteita, mutta siihen liittyy myös monia hyviä puolia. Se mm. lisää kilpailua ja parantaa mahdollisuuksia tuottavuuden nostamiseen.

Globalisaatio ei näytä tähän mennessä vaikuttaneen mahdollisuuksiin ylläpitää laadukkaita hyvinvointipalveluita ja niiden edellyttämää suhteellisen korkeaa kokonaisveroastetta. Joihinkin veromuotoihin taloudellinen integraatio vaikuttaa kuitenkin enemmän kuin toisiin. Yritykset, niiden investoinnit ja voitot ovat muuttuneet entistä liikkuvammiksi ja reagoivat veroaste-eroihin varsin herkästi. Myös sijoitusvarallisuus ja koulutettu työvoima ovat liikkuvia ja reagoivat alueellisiin verotasoeroihin.

Veropohjien liikkuvuus on johtanut joillakin verotuksen alueilla verokannoilla ja erityisillä veroeduilla tapahtuvaan verokilpailuun. Tämä on koskenut erityisesti yhteisöverokantaa, mutta lievemässä muodossa myös pääomatuojien verokantoja, eräitä yritysveropohjasäännöksiä ja ulkomaalaisten avainhenkilöiden verotusta.

Kulutusveroista verokilpailulle eniten alttiita ovat alkoholin ja tupakan valmisteverot. Yleisesti ottaen tavarat ja palvelut ovat kuitenkin vähemmän alttiita veroaste-eroille maiden välillä, vaikka internetkaupan ja ostosmatkailun yleistymisen onkin lisännyt niiden liikkuvuutta. Globalisaatio luo näin paineita siirtää verotuksen painopistettä yhtiö- ja ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen ja muihin liikkumattomiin verotuskohteisiin, kuten kiinteistöihin.

Myös ilmastonmuutos ja sitoumukset sen hillitsemiseksi muuttavat talouden toimintaympäristöä ja aiheuttavat sekä suoria että epäsuoria kustannuksia. Kestävä talouskasvu edellyttää, että ilmastonmuutoksesta ja ympäristön saastumisesta aiheutuvia haittoja rajoitetaan ja että niiden aiheuttamia kustannuksia pyritään huomioimaan verotuksen tai muiden ohjausmekanismien avulla.

Yhden suurimmista haasteista julkisen talouden rahoitukselle muodostaa väestön ikääntyminen ja sen aiheuttama kestävyysongelma. Suuret ikäluokat siirtyvät kuluvan vuosikymmenen aikana eläkkeelle, minkä seurauksena työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä. 2030-luvulle tultaessa vanhushuoltosuhteen, eli yli 65-vuotiaiden määrän verrattuna työikäiseen väestöön, arvioidaan kohoavan nykyisestä noin 25 prosentista lähes 43 prosenttiin. Väestön ikääntyminen asettaa sekä eläkejärjestelmän että kuntien vastuulla olevan julkisen palvelutuotannon rahoituksen koetukselle. Jos hoito- ja hoivamenojen kasvupainetta ei saada rajoitettua esimerkiksi julkisen palvelutuotannon tuottavuutta parantamalla, kunnallisverotukseen kohdistuu nykyisillä palveluvaihtoilla ja palvelujen ikäryhmittäisillä käyttöasteilla vuoteen 2030 mennessä valtiova-



rainministeriön laskelmien mukaan jopa 7 prosenttiyksikön nousupaine. Eläkeläisten määrän kasvu suhteessa työväestöön aiheuttaa samalla nousupaineita työeläkemaksuun. Nämä yhdessä voivat johtaa työn verotuksen huomattavaan kiristyspaineeseen. Kasvattaessaan työvoimakustannuksia työeläkemaksun ja ansiotuloveroasteiden nousu heikentäisi työllisyyttä ja Suomen talouden kilpailukykyä.

Hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta olennaista on pyrkiä mahdollisimman korkeaan työllisyysasteeseen ja vahvaan tuottavuuskehitykseen. Verotuksen rakenteen tulisikin olla mahdollisimman paljon työn tekemistä ja talouskasvua tukeva. Siksi julkisen talouden rahoituksen ja hyvinvointipalveluiden tarjonnan kannalta tärkeää on väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden hillitseminen rakenteellisin uudistuksin.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut verorakenteen kehitystarpeita pitkällä aikavälillä. Vuoden 2008 lopulla alkanut syvä taluskriisi on muuttanut lähtökohtatilannetta olennaisesti heikentämällä voimakkaasti julkisen talouden rahoitusasemaa ja vaikeuttamalla siten varautumista väestön ikääntymisen tuomiin menopaineisiin. Taantuman jälkihoito rajoittaa lähivuosina myös veropoliittista liikkumavaraa. Viimeaikaiset taloustieteelliset tutkimukset viittaavat siihen, että enemmän menonleikkauksiin painottunut vajeiden supistaminen on historiassa yleisesti ottaen johtanut sekä pysyvämpiin tuloksiin että nopeampaan talouskasvuun sopeutuksen jälkeen kuin veronkorotuksiin painottunut sopeutus. Työryhmä kuitenkin painottaa työllisyyden ja talouskasvun vaikutusta julkisen talouden kestävyysongelmaan vastaamisessa. Vero- ja menosopeutuksen vaikuttavuus vaihtelee luonnollisesti kuitenkin tapauskohtaisesti riippuen mm. sopeutuksen toteutustavasta. Verotoimenpiteitä suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota sellaisiin verotuksen rakenteen muutoksiin, joiden avulla verojärjestelmää voidaan muokata tukemaan mahdollisimman hyvin julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta. Myös veropohjan laajuudesta on huolehdittava ja veropohjaa kaventavia verotukia arvioitava kriittisesti. Tässä yhteydessä on lisäksi kiinnitettävä huomiota harmaan talouden torjuntaan, josta työryhmä on saanut erillisen asiantuntijaselvityksen. Harmaan talouden torjuntaa toteutetaan valtioneuvoston tasolla erillisessä ohjelmassa.

Työikäisen väestön määrän supistuessa tuottavuuden kasvu määrittää tulevaisuudessa yhä enemmän hyvinvoinnin kasvua Suomessa. Siksi on tärkeää, että verojärjestelmä kannustaa osaamisen kehittämiseen ja inhimillisen pääoman kasvattamiseen läpi työuran. Samalla tulee kuitenkin huolehtia verotuksen oikeudenmukaisuudesta ja siitä, että yhteiskunnalliset tavoitteet hyvinvoinnin jakautumisesta toteutuvat. Globalisaatioon ja sen tuomiin rakennemuutoksiin sopeutuminen voivat lisätä riskien ja hyvinvoinnin tasaamisen tarvetta tulevaisuudessa. Toisaalta riskien jakaminen hyvinvointivaltion avulla myös lisää globalisaation hyväksyttävyyttä ja auttaa siten hyödyntämään paremmin globalisaation hyviä puolia ja sen tuomia mahdollisuuksia.

## Verorakenteen kehittäminen

Työryhmä on punninnut eri näkökohtia, jotka liittyvät verorakenteen kehittämiseen työllisyyttä ja talouskasvua tukevaksi. Tutkimusten mukaan eri veromuodoilla on erilainen vaikutus talouskasvuun. Viimeaikaisessa tutkimuksessa on arvioitu, että ansiotuloverotuksella ja yhteisöverolla on kaikkein negatiivisin vaikutus kasvuun, kun taas vähiten haitallisia näyttäisivät olevan kiinteistövero ja kulutuksen verotus (nimenomaan arvonlisävero). Ruotsissa on laadittu perusteellinen kvantitatiivinen arvio Ruotsin verojärjestelmän aiheuttamasta hyvinvointitappiosta. Suurimman hyvinvointitappion aiheuttavat työtulojen verotus, yritysverotus ja pääomatulojen verotus. Kulutusverotuksesta aiheutuva hyvinvointitappio on näitä selvästi pienempi.

Työn verotus voi vaikuttaa työn tarjontaan muuttamalla kotitalouksien päätöstä työmarkkinoille osallistumisesta sekä työtuntien määrästä. Työpanoksen määrän ohella työn verotus voi vaikuttaa negatiivisesti myös työn tuottavuuteen, jos se heikentää progression kautta kannusteita henkisen pääoman kartuttamiseen ja eteenpäin pyrkimiseen työuralla.

Myös kulutuksen verotus vaikuttaa työn tarjontaan. Suhteelliseen verokantaan perustuvana se ei kuitenkaan vähennä kouluttautumisen ja työuralla oppimisen tuottoa eikä heikennä kannusteita yrittäjyyteen tai eteenpäin pyrkimiseen.

Yhteisövero nostaa veroja edeltävää investointien tuottovaatimusta ja heikentää siksi kannusteita investoida. Kansainvälisessä toimintaympäristössä se vääristää lisäksi yritysten sijoittumispäätöksiä. Korkea yhteisövero myös lisää kansainvälisten yritysten verosuunnittelua, johon niillä on laajat mahdollisuudet. Yksittäisen pienen avotalouden kannalta korkean yhteisöveron aiheuttama hyvinvointitappio voi olla hyvin merkittävä. Kotitalouksien pääomatuloihin kohdistuva verotus puolestaan heikentää kannusteita säästää sekä ohjaa säästöjä pois verollisista, tuotannollista toimintaa tukevista investoinneista omistusasuntoihin ja muuhun kevyesti verotettuun pääomaan.

Kulutusverotuksella katsotaan olevan suhteessa pienempiä vääristäviä vaikutuksia kuin tuloverotuksella ja siksi sen luoma tehokkuustappio on pienempi. Kulutusverotus on ns. menoveron tyyppinen veromuoto, joka ei vaikuta kotitalouksien ja yritysten säästämis- ja investointipäätöksiin, vaan kohdistuu työpanokseen ja sen ohella epäsuorasti säästöjen ja investointien puhtaisiin voittoihin. Euroopan unionin kohdemaaperusteinen arvonlisäverotus verottaa kulutusta siinä maassa, jossa hyödykkeet kulutetaan. Tämä paikka on riippumaton siitä, missä hyödykkeet on valmistettu ja siitä, missä maassa valmistajayhtiön kotipaikka sijaitsee. Se siis verottaa monikansallisten yritysten voittoja, mutta ei vääristä niiden sijoittumispäätöksiä.

Painopisteen siirtämistä yleiseen kulutusverotukseen (arvonlisävero) voidaan myös perustella sillä, että tuloverotus rasittaa kotimaisia tuotannon tekijöitä ja siten kotimaista tuotantoa ja vientiä, mutta ei tuontia. Kulutusverotus

sen sijaan rasittaa myös tuontia. Viennin osalta vero palautetaan, eikä se siten heikennä kotimaisen tuotannon kilpailukykyä kansainvälisessä ympäristössä.

Lisäksi eläkkeensaajien määrän kasvun ja työikäisen väestön määrän supistumisen vaikutukset lisäävät julkisia menoja ja heikentävät julkisen sektorin rahoituspohjaa, mikä luo merkittäviä korotuspaineita työn verotukseen sekä kunnallisverotuksen että sosiaaliturvamaksujen osalta. Ottaen huomioon työn verotuksen haitalliset vaikutukset työryhmä katsoo, että nämä korotuspaineet korostavat tarvetta verorakenteen muutokselle.

Ympäristö- ja energiaverot sekä terveydelle haitalliseen kulutukseen kohdistuvat verot, kuten tupakka ja alkoholivero, kuuluvat kulutusveroihin. Muista veromuodoista poiketen näillä veroilla halutaan usein vaikuttaa yritysten ja kotitalouksien käyttäytymiseen. Ympäristölle ja terveydelle haitallisen toiminnan vähenemisen lisäksi verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio voi pienentyä ainakin, jos ympäristöverotuksen tuotot käytetään muiden vääristävien verojen keventämiseen. Toisaalta käyttäytymisen sopeutuessa näiden verojen tuotot pienenevät ja merkitys julkisten menojen rahoituksessa vähenee.

Kiinteistövero on monien arvioiden mukaan yksi vähiten talouden toimintaa ja resurssien allokoitua vääristävistä veromuodoista. Näin ollen kiinteistöveron osuuden kasvattaminen verojärjestelmässä tukisi tavoitetta, jonka mukaan verorakenteen kehittämisessä tulisi minimoida talouskasvulle haitallisia tekijöitä.

Verotuksen painopisteen siirtyminen ansiotulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen sisältää tulonjakoon liittyviä ongelmia. Talouskasvun kannalta perustellulla verorakenteen muutoksella voi olla ainakin lyhyellä aikavälillä haitallisia tulonjakovaikutuksia. Tulojen ostovoima voi pienentyä eniten pienituloisilla, jotka kuluttavat suuremman osan tuloistaan ja joiden kokonaiskulutuksesta välttämättömyyshyödykkeet muodostavat suuren osan. Tästä johtuen työryhmä on arvioinut esityksensä tulonjakovaikutuksia kokonaisuutena. Työryhmän esitysten tulonjakovaikutuksia käsitellään tämän yhteenvedon loppuosassa.

*Näillä perusteilla työryhmä esittää verotuksen painopisteen siirtämistä mallillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen kuitenkin unohtamatta muutoksen tulonjakovaikutuksia. Lisäksi työryhmä esittää painopisteen siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Ansiotuloverotuksen kevennys on esityksessä 2 mrd. euroa ja yhteisöveron kevennys on 0,8 mrd. euroa. Kevennykset rahoitetaan arvonlisäverotusta ja pääomaverotusta kiristämällä, valmisteveroja korottamalla sekä korko- ja kotitalousvähennysoikeutta rajoittamalla. Taulukosta 2 näkyy työryhmän esitysten verotuottovaikutukset. Esitetty verorakenteen muutos pyrkii tukemaan suotuisaa työllisyys- ja talouskehitystä, joka puolestaan on avainasemassa julkisen talouden kestävyyskannalta. Arvioidut verotuotto-laskelmat perustuvat ns. staattisiin arvioihin. Luotettavien kvantitatiivisten arvioiden laatiminen ehdotusten käyttäytymisvaikutuksista sekä niiden vaikutuksesta kansantalouteen ja verokertymiin ei ole kuitenkaan mahdollista.*

Julkisen talouden kestävyysvajeen purkaminen tullee edellyttämään sekä tulo- ja menopuolen toimenpiteitä että rakenteellisia uudistuksia. Työryhmä ei ole tarkastellut sitä, mikä osuus veroratkaisuilla tulisi olla julkisen talouden tulevassa tasapainottamisessa, vaan on tehnyt esityksestään fiskaalisesti neutraalin eli veronkorotukset ja -kevennykset ovat staattisesti arvioituna yhtä suuret.

## Ansiotuloverotus

Sopeutuminen väestön vanhenemiseen edellyttää nopeita ja riittävän suuria toimia veropohjan ja julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi. Verojärjestelmään tehtävillä muutoksilla tulisi ennen kaikkea tukea työllisyyttä, tehtyjen työtuntien määrää taloudessa ja tuottavuuskehitystä. Työllisyys- ja tuottavuustavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä esittää, että verotuksen painopistettä siirretään työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Ikäsidonnaisten menojen kasvusta syntyy paine työtulojen verotuksen kiristymiseen kunnallisessa ansiotuloverotuksessa ja eläkejärjestelmässä. Työllisyyden kannalta työtulojen verotusta on syytä tarkastella kokonaisuutena. Tätäkin taustaa vasten työn verotuksen keventäminen on perusteltua valtion tuloverotusta painottaen.

Ansiotulojen verotusta kevennetään koko verojärjestelmän puitteissa kahdella miljardilla eurolla, kun vastaavasti muuta verotusta kiristetään. Esityksillä pyritään siihen, että työnteko olisi taloudellisesti kannattavin vaihtoehto kaikilla tulotasoilla etuustulojen varassa olemisen sijaan. Sosiaaliturvaetuuksien ja eläketulojen verotusta ei kiristetä.

*Koko verorakenteen tehokkuuden lisäämiseksi ansiotuloverotusta kevennetään kahdella miljardilla eurolla vuositasona vuoden 2010 tasossa staattisesti arvioituna. Kevennys kohdennetaan siten, että rajaveroasteita alennetaan kaikilla tulotasoilla. Työhön osallistumisen kannusteiden parantamiseksi ja tulonjakosyistä tuloverotusta kevennetään keskimääräistä enemmän matalilla tulotasoilla. Työtuloon kohdistuvat keskimääräiset veroasteet alenevat kaikilla tulotasoilla, mikä kannustaa pidentämään työuria sen eri vaiheissa. Kansainvälisesti vertaillen korkea 54,6 prosentin ylittä rajaveroastetta (pakolliset työntekijän sosiaalivakuutusmaksut mukaan lukien) esitetään alennettavaksi noin 50 prosenttiin. Ylimmän rajaveroasteen alentamisella pyritään parantamaan kannusteita ja pienentämään ns. tulonmuunto-ongelmaa. Yhdessä pääomatuloverotukseen esitettävien muutosten kanssa esitys poistaa valtaosin kannusteet muuntaa ansiotuloja pääomatuloksi.*

Matalilla tulotasoilla sosiaaliturvan ja verotuksen yhteisvaikutuksesta syntyy usein tulo- tai kannustinloukkuja. Useimmiten loukut aiheutuvat marginaaliverojen sijaan kuitenkin sosiaaliturvan etuuksien alenemisesta ansiotulojen kasvaessa. Siten loukkuja ei pystytä purkamaan puuttamalla yksinomaan verotukseen. Sosiaaliturvajärjestelmän puolella erityisesti asumisen tukeminen

sekä toimeentulotuen että asumistukijärjestelmän kautta aiheuttavat merkittäviä työn tekemiseen liittyviä kannustinongelmia. Sosiaaliturvaa uudistanut Sata-komitea esitti useita muutosehdotuksia, joilla voitaisiin purkaa pahimpia työllistymisen esteitä, mutta vasta osa niistä on edennyt toteutusvaiheeseen. Verotyöryhmä ei asettamispäätöksensä mukaisesti puutu sosiaaliturvajärjestelmään muutoin kuin ottamalla huomioon Sata-komitean vuonna 2011 toteutuvat ehdotukset.

Työikäisen väestön vähentyessä, vanhusväestön osuuden kasvaessa ja kansainvälisen teknologiakilpailun kiristyessä tuottavuuden kasvun merkitys talouskasvun ja julkisen talouden rahoituksen kannalta korostuu. Työikäisen väestön väheneminen tapahtuu Suomessa aikaisemmin ja voimakkaampana kuin muissa Pohjoismaissa ja EU-maissa. Tämän takia työllisyysasteesta ja tuottavuuden kasvusta huolehtiminen on ajankohtaisempi ongelma Suomessa kuin naapurimaissa.

Tuottavuuskasvun lukuisten taustatekijöiden merkityksestä tutkimukset eivät anna täsmällistä tai yksiselitteistä kuvaa. Teknologisen kehityksen ja kansainvälisen työnjaon syvenemisen seurauksena on ilmeistä, että Suomen kaltaisessa maassa inhimillisen pääoman merkitys työn tuottavuuden kasvun kannalta on korostunut kiinteän pääoman kustannuksella. Inhimillistä pääomaa kartuttaa muodollisen koulutuksen lisäksi työuran aikana kartutettu osaaminen. Tuottavuuden kasvun kannalta on olennaista, että inhimillisen pääoman investointien tuotto koettaisiin riittävän hyväksi kaikissa työntekijäryhmissä. Progressiivinen verotus kuitenkin alentaa palkannoususta saatavaa hyötyä ja vähentää näin kannustinta hankkia lisäpätevyyttä tai pyrkiä uralla eteenpäin. Kun marginaaliveroja alennetaan kaikilla tulotasoilla, henkilökohtaisen tuottavuuden kasvuun tähtäävien ponnistusten tuotto kasvaa kaikilla työntekijäryhmillä.

*Lisäksi vähennysjärjestelmää uudistetaan kotitalousvähennyksen osalta siten, että verovähennyksen osuutta työkustannuksista lasketaan nykyisestä 60 prosentista 50 prosenttiin. Myös vähennyksen enimmäismäärä lasketaan nykyisestä 3 000 eurosta 2 300 euroon.*

## Välillinen verotus

Verotuksen painopisteen siirtäminen ansiotuloverotuksesta välilliseen verotukseen toteutetaan arvonlisäverotusta ja valmisteveroja kiristämällä.

*Arvonlisäveron* verotason nostaminen voitaisiin toteuttaa kahdella eri tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on toteuttaa se poistamalla nykyisiin alennettuihin verokantoihin sisältyvää verotukea ja etenemällä siten kohti yhtenäistä arvonlisäverokantaa. Toinen vaihtoehto on korottaa verokantoja säilyttäen nykyinen verokantarakenne.

Työryhmä on punninnut väliraportissaan huolellisesti näiden kahden mallin etuja ja haittoja mm. tulonjakovaikutusten kannalta. Monet tekijät puoltavat yhtenäistä verokantaa. Alennetuista verokannoista aiheutuu kustannuksia verohallinnolle ja yrityksille. Lisäksi yhtenäinen rakenne mahdollistaa vakioverokannan pitämisen matalana, mikä on tehokkuuden kannalta eduksi. Yhtenäinen verokanta parantaa myös arvonlisäverotuksen verotuottopotentiaalia. Tämä seikka saattaa vielä korostua tulevaisuudessa, jos julkisen talouden kestävyysongelmien vuoksi ajaututaan tilanteeseen, jossa joudutaan turvautumaan merkittäviin toimiin verotuottojen turvaamiseksi.

Toisaalta talousteoria antaa myös tukea eriytettylle kulutusverorakenteelle. Terveydelle ja ympäristölle haitallisten hyödykkeiden (esimerkiksi tupakka, alkoholi, terveydelle haitalliset elintarvikkeet, fossiiliset polttoaineet) muita hyödykkeitä korkeammalle verotukselle on perusteita. Periaatteessa myös elintarvikkeiden porrastettu arvonlisäverotus niiden terveellisyysmukaan saattaisi olla toivottavaa, mutta käytännössä se olisi vaikea toteuttaa.

Viimeaikainen kehitys Suomessa on lisäksi vienyt arvonlisäverojärjestelmää kohti eriytettyjä verokantoja etenkin elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden osalta. *Työryhmä esittää, että tässä vaiheessa painopisteen siirtäminen kulutusverotuksen suuntaan toteutetaan niin, että molempia alennettuja verokantoja ja vakioverokantaa nostetaan kahdella prosenttiyksiköllä. Tämän arvioidaan lisäävän staattisesti verotuloja noin 1,2 mrd. eurolla.*

Arvonlisäverotuksessa tulisi kuitenkin jatkossa pyrkiä kohti yhtenäisempää rakennetta. Siirtyminen voidaan toteuttaa myös vaiheittain. Verotuoton kannalta merkittävin kysymys liittyy elintarvikkeiden ja samalla ravintolapalveluiden kevennettyyn verokohteluun. Osana yhtenäisempään verorakenteeseen siirtymisen tavoitetta tulisi ottaa huomioon, että työvaltaisten palvelualojen kevennetyn arvonlisäverotuksen kokeilusta saadut kokemukset viittaavat siihen, ettei kokeilua ole perusteltua jatkaa.

Arvonlisäverotuksen kiristämisen lisäksi myös *valmisteveroja* ehdotetaan korotettaviksi. Työryhmä pitää perusteltuna terveydelle haitallisten tuotteiden verotuksen maltillista korottamista. Huomioon on kuitenkin otettava korotusten vaikutukset matkustajatuontiin ja harmaisiin markkinoihin sekä näistä aiheutuvat häiriöt kotimaisilla markkinoilla. Tämä koskee erityisesti alkoholin ja tupakan valmisteveroja, mutta myös vuoden 2011 alusta voimaan tulevan makeisten ja jäätelön valmisteveron vaikutuksia tulisi seurata ennen lain muuttamista.

Energia- ja ympäristöveroihin on viime vuosina tehty useita ympäristöperusteisia rakennemuutoksia. Näitä ovat esimerkiksi polttoaineverotukseen tuleva polttoaineen hiilidioksidipäästöihin ja energiasisältöön perustuva malli sekä hiilidioksidiperusteisen auto- ja ajoneuvoveron käyttöönotto.

Työryhmä on tarkastellut energia- ja ympäristöverojen verotasoja ottaen huomioon energia- ja ilmastopoliittiset tavoitteet, joiden toteutumista voidaan tukea kansallisilla veroratkaisuilla erityisesti päästökauppasektorin ulko-

puolella, kuten liikenteessä. Liikenteen päästöjä tulisikin pyrkiä hillitsemään korottamalla liikennepolttoaineiden veroja sekä vahvistamalla ajoneuvoveron ja autoveron ohjausvaikutusta.

Vuoden 2011 alussa tulee voimaan huomattavia korotuksia lämmityspolttoaineiden ja sähkön valmisteveroihin. Korotuksista huolimatta työryhmä katsoo, että sekä kotitaloussähkön (sähköveroluokka I) että lämmityspolttoaineiden veroja voidaan korottaa maltillisesti muun muassa energiansäästöön liittyvien tavoitteiden edistämiseksi. Lämmitys- ja liikennepolttoaineiden veronkorotukset toteutettaisiin verojen olemassa olevaa rakennetta noudattaen. Lisäksi työryhmä katsoo, että käyttöön tulisi ottaa kiinteistöveron tyyppinen sähkön-tuotannon windfall-vero.

Vuoden 2011 alusta voimaan tulevat veronkorotukset ovat kuitenkin mitaluokassa selvästi suurempia kuin työryhmän esitykset.

*Työryhmä esittää, että valmisteveroja korotetaan yhteensä noin 1 mrd. eurolla siten, että korotukset kohdistuisivat energia- ja ympäristöveroista ajoneuvoveron perusveroon, kuluttajasähkön veroon (sähköveroluokka I) sekä liikenne- ja lämmityspolttoaineiden polttoaineveroon. Lisäksi käyttöön otetaan sähköntuotannon windfall-vero. Terveysveroista korotukset kohdistettaisiin alkoholiveroon, makeisten ja jäätelön valmisteveroon sekä virvoitusjuomaveroon. Lisäksi makeisten ja jäätelön valmisteveron veropohjaa laajennetaan. Sokeriveron käyttönottoa selvitetään.*

## Yritys- ja pääomatuloverotus

Työryhmä tarkasteli yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämistä kesäkuussa 2010 ilmestyneessä väliraportissaan. Käsittelyssä korostui kaksi näkökulmaa. Ensimmäinen kysymys liittyi verotuksen painopisteeseen yhteisöverotuksen ja henkilötason pääomatuloverotuksen välillä. Kansainvälisessä toimintaympäristössä yhteisöverokannan tulee olla sellainen, että kansainvälisesti toimivilla yrityksillä on riittävät kannusteet investoida ja sijoittaa Suomeen, ja näyttää voitot Suomessa. Tutkimusten mukaan avoimessa kansainvälisessä toimintaympäristössä korkea yhteisövero vähentää kotimaista pääomakantaa ja alentaa työn tuottavuutta ja palkkatasoa. Kansainvälisten yritysten yhteisövero siirtyy pitkällä aikavälillä kotimaisten palkansaajien rasitukseksi. Tutkimusten mukaan henkilötason pääomatuloverotuksella ei näyttäisi olevan vastaavia vaikutuksia investointeihin tai tuottavuuteen. Työryhmän arvion mukaan on perusteltua siirtää pääomaverotuksen painopistettä yritysverotuksesta henkilöverotuksen suuntaan.

Toinen kysymys liittyy listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotukseen. Nämä osingot jaetaan nykyisin ansiotulona ja pääomatulona verotettavaan osiin. Pääomatulo-osuudeksi katsotaan 9 prosentin tuotto yhtiön nettovarallisuudelle. Tämä tulo on henkilötasolla verovapaa 90 000 euron määrään

asti. Rajan ylittävästä osingosta 70 prosenttia luetaan omistajan pääomatuloon ja verotetaan 28 prosentin verokannalla. Pääomatulo-osuuden (9 prosentin kynnys) ylittävästä osingosta 70 prosenttia on saajan ansiotuloa ja verotetaan muiden ansiotulojen osana progressiivisella asteikolla.

Useiden aiempien selvitysten ja asiantuntija-arvioiden sekä työryhmän laskelmien perusteella voidaan arvioida, että tämä järjestelmä ohjaa voimakkaasti yritysten ja omistajien käyttäytymistä. Se kannustaa erityisesti lisäämään yhtiön nettovarallisuutta. Kannustimen suuruus riippuu mm. omistajan tuloista, raja-veroasteesta ja yhtiön varallisuusasemasta. Väli raportissa esitettyjen laskelmien mukaan listaamattoman yhtiön investoinnin tuottovaatimus vaihtelee negatiivisesta vajaaseen 9 prosenttiin, kun vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuoton oletetaan olevan 5 prosenttia. Eräissä tapauksissa verotus kannustaa investoimaan voimakkaasti, kun taas toisissa tapauksissa se nostaa investointikynnyksen varsin korkeaksi. Järjestelmä on siten hyvin epäneutraali.

Nykyinen verotus kannustaa yritystä myös jakamaan vuosittain osinkona sen enimmäismäärän, jonka omistaja voi saada verovapaasti. Työryhmän teettämien selvitysten mukaan noin 40 prosenttia listaamattomista yhtiöistä jakaa juuri 9 prosenttia vastaavan tuoton verran osinkona. Verotus saattaa tällä tavoin ohjata yrityksen tulorahoitusta pois tuottavista ja yrityksen liiketoiminnan kehittämisen kannalta hyödyllisistä investoinneista.

Nykyinen järjestelmä näyttäisi myös ohjaavan investoimaan aineelliseen kulumattomaan omaisuuteen, kuten arvopapereihin ja kiinteistöihin. Kun yhtiö sijoittaa varoja näihin kohteisiin, nettovarallisuuden kasvusta saatava verosäästö on suurimmillaan. Nopeasti poistettavat (kuluvat) käyttöomaisuuden kone- ja laiteinvestoinnit eivät tuo vastaavaa veroetua. Yhtiön taseeseen aktivoituja tuotekehitysmenoja ei lueta yhtiön nettovarallisuuteen. Tästä seuraa, että ne eivät tuota omistajalle samaa veroetua kuin aineelliset investoinnit.

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että Suomen nykyinen listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus ohjaa resursseja pois yrityksen varsinaisen liiketoiminnan kannalta tärkeistä aineellisista ja aineettomista reaali-investoinneista kohti arvopapereita ja muuta kulumatonta sijoitusvarallisuutta.

Listaamattoman yhtiön jakaman osingon pääomatulo-osuuden laskemisessa sovellettavaan 9 prosentin tuottoasteeseen sisältyvää riskipreemiota on joskus perusteltu kannustamisella riskinottoon. Tämä on kuitenkin omiaan parantamaan vähäriskisten mutta matalatuottoisten investointien veronjälkeistä tuottoa. Myös tämä näkökulma puoltaa arvioita, jonka mukaan nykyinen järjestelmä suosii investointeja varmatuottoiseen sijoitusvarallisuuteen yrityksen perusliiketoimintaan kuuluvien riskipitoisten reaali-investointien sijasta.

Edellä kuvattujen kannustinvaikutusten todentaminen empiirisesti on varsin haastavaa. Työryhmän teettämässä selvityksissä on kuitenkin saatu selvää viitteellistä näyttöä siitä, että listaamattomien yhtiöiden verotus on ohjannut yritysten osinko-, investointi- ja rahoituspäätöksiä.



Työryhmä on asettanut osinkoverotusta koskevan uudistuksensa tavoitteeksi sen, että verotus olisi investointien ja niiden rahoituksen suhteen mahdollisimman neutraalia. Samalla pyritään poistamaan kannustimet tulonmuuntoon ja parantamaan verotuksen oikeudenmukaisuutta. Työryhmä on pitänyt myös tärkeänä, että uudistus ei aiheuta yrityksille eikä kotitalouksille kohtuuttomia sopeutumistarpeita.

*Työryhmä esittää yritys- ja pääomatuloverotuksen painopisteen siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistetaan ja ne korvataan osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Tämä toteutetaan siten, että yhtiön jakaman voiton normaalituoton veroaste (yhtiö ja osakas) vastaa yleistä pääomatuloverokantaa. Tämän kokonaisuuden arvioidaan vähentävän verotottoja ilman käyttäytymisvaikutuksia noin 300 milj. eurolla.*

Esityksen pääpiirteet ovat seuraavat

- Yhteisöverokanta alennetaan nykyisestä 26 prosentista 22 prosenttiin ja yleinen pääomatuloverokanta nostetaan 28 prosentista 30 prosenttiin.
- Listatusta yhtiöstä saadut osingot luetaan aiemmasta poiketen kokonaan veronalaiseen pääomatuloon.
- Listaamattomasta yhtiöstä saaduista osingoista ns. normaalituottoa vastaava osasta 35 prosenttia luetaan veronalaiseen pääomatuloon, mikä tarkoittaa osinkotulon 10,5 prosentin veroastetta. Tällöin yhtiön jakaman voiton normaalituoton kokonaisveroaste on 30,2 prosenttia. Normaalituoton ylittävä osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa.
- Normaalituottokorko vahvistetaan vuosittain ja se määräytyy keskipitkän valtionlainakorkon mukaan yhteisöveron jälkeen. Normaalituotto laskeaan yhtiön osakekohtaisen nettovarallisuuden perusteella.

Työryhmässä on ollut esillä eräitä yritysveropohjaan liittyviä kysymyksiä, mutta se ei esitä muutoksia näiltä osin. Veropohjasäännösten kehittämistarvetta tulisi arvioida toisessa yhteydessä. Työryhmä ei esitä t&k-verotuen käyttöönottamista. Tätä koskevat perustelut on esitetty työryhmän väliraportissa.

Esitetyssä mallissa listaamattoman yhtiön osinko jaetaan edelleen kahteen osaan. Osingosta erotetaan yhtiön nettovarallisuudelle laskettua normaalituottoa vastaava osa, josta on verollista 35 prosenttia. Yhtiön voiton yhteenlaskettu veroaste vastaa tällöin yleistä pääomatuloverokantaa:

$$22 \% + (1-0,22) \times 0,35 \times 30 \% = 30,2 \%$$

Normaalituoton ylittävä osa listaamattoman yhtiön osingosta verotetaan kokonaan pääomatulona. Tältä osin osingon kokonaisrajaveroaste on esityksen mukaisilla veroasteilla 45,4 prosenttia. Tämä rajaveroaste asettuu hyvin lähelle

työryhmän esittämiä ansiotulon ylimpiä rajaveroasteita, kun mukaan ei lueta vakuutetun eläkemaksuja. Esitys poistaa siten pääosin kannusteet nostaa työpanokseen perustuvaa tuloa osinkona. Ansiotulo-osingon käsite poistuu verolainsäädännöstä, mikä yksinkertaistaa verotusta.

Osingon normaalituotto-osuus lasketaan tuottona osakkeen matemaattiselle arvolle. Tuottoprosenttina sovelletaan kuitenkin nykyisestä poiketen keskipitkää valtionlainakorkoa yhtiöveron jälkeen. Korko vahvistettaisiin vuosittain. Tämä tapa määrittää normaalituottokorko on tutkimusten mukaan perusteltu investointien neutraalin kohtelun näkökulmasta.

Monet näkökohdat puoltavat yhteisöverokannan alentamista 22 prosenttiin. Verokannan alentaminen vahvistaa Suomen asemaa suorien investointien kohdemaana ja parantaa kotimaisten konsernien halukkuutta säilyttää pääkonttoritoiminnot Suomessa. Matala yhteisöverokanta vähentää lisäksi haavoittuvuutta kansainväliselle verosuunnittelulle, jossa konsernien sisäisillä velkajärjestelyillä voittoja siirretään maihin, joissa korot ja rojaltilut ovat verovapaita tai kevyesti verotettuja.

Henkilötason pääomatuloveron korottaminen 30 prosenttiin liittyy pääomaerotuksen painopisteen siirtämiseen yritysverotuksesta henkilöverotukseen. Esitettyä suurempi verokannan nostaminen saattaisi aiheuttaa haitallisia käytäytymisvaikutuksia. Inflaatio-oloissa pääomatulon efektiivinen veroaste nousee selvästi nimellisverokantaa nopeammin. Lisäksi veroaste-ero verovapaisiin sijoituskohteisiin, kuten omistusasuntoihin ja pitkäaikaissäästösopimuksiin, verrattuna nousisi varsin suureksi.

Työryhmän esityksessä listatun yhtiön osinko verotetaan koko määrältään pääomatulona. Tätä voidaan perustella sillä, että avotaloudessa listattujen yhtiöiden osinkoverotuksella ei ole vaikutuksia yritysten investointipäätöksiin. Kansainvälisessä ympäristössä henkilötason osinkoverohuojennukset eivät ole tehokas tapa vähentää verotuksen vääristävää vaikutusta investointeihin.

Listamattomissa yhtiöissä kotimaisten yksityishenkilöiden tarjoama oman pääoman muotoinen rahoitus on sen sijaan keskeisessä asemassa. Siksi normaalityötuoton kevennetty verotus on perusteltua kohdentaa tähän yritysryhmään.

Listattujen ja listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen eriyttäminen on jo käytössä nykyisessä verotuksessa eikä siitä ei ole raportoitu aiheutuvan merkittäviä haittavaikutuksia.

Työryhmän osinkoveromallissa listaamattomasta yhtiöstä osinkona jaetun voiton normaalituotto tulee verotetuksi samalla 30 prosentin veroasteella kuin muutkin pääomatulot. Verotus kohtelee tällöin samalla tavoin sijoitusta listaamattomaan yhtiöön ja erilaisiin verollisiin sijoituskohteisiin rahoitusmarkkinoilla. Myös yrityksen velka- ja osakerahoituksen verokohtelu yhdenmukaistuu. Väliraportissa esitettyjen laskelmien mukaan yhtiöön jätetyillä voitoilla rahoitetun investoinnin tuottovaatimus ennen veroja olisi hieman rahoitusmarkkinoilta saatua bruttotuottoa alempi. Lisäksi se olisi alempi kuin ulkoisella rahoituksella rahoitetun investoinnin tuottovaatimus. Tämä tarkoittaa sitä, että ver-

rattuna täysin neutraaliin verotukseen esitetty verojärjestelmä suosisi lievästi voittojen jättämistä investointien rahoitukseksi. Tätä voidaan pitää perusteltuna verotuksen kasvuvaikutusten näkökulmasta.

Nykyinen verotus suosii aineellisia investointeja, jotka lisäävät yrityksen nettovarallisuutta, verrattuna aineettomiin investointeihin. Työryhmän esittämä malli asettaisi aineettoman ja aineellisen investoinnin pitkälti samaan asemaan verotuksessa. Tämä tehostaisi resurssien kohdentumista parhaiten tuottaviin kohteisiin.

Esityksessä osingon normaalituotto-osuus lasketaan yhtiöveron jälkeisellä keskipitkällä valtionlainakorolla. Jos valtiolainakoroksi oletetaan 5 prosenttia, normaalituoton laskennassa sovellettava korko olisi

$$(1-0,22) \times 5 \% = 3,9 \%$$

Korkoon ei tule liittää riskipitoisen investointien tuottovaatimukseen sisältyvää riskilisää, sillä lisä kannustaisi verosuunnitteluun, jossa nettovarallisuutta kasvatettaisiin sijoituksilla matalatuottoisiin varmoihiin sijoituskohteisiin. Osingon normaalituottokorkona tulee soveltaa yhteisöveron jälkeistä korkoa. Tällä tavoin yhteisön voiton se osa, joka vastaa valtionlainakoron mukaista tuottoa yhtiön omalle pääomalle, verotetaan yleisen pääomaverokannan mukaisella kokonaisveroasteella (yhtiön ja omistajan verot).

Työryhmän teettämien selvitysten mukaan esitetyt muutokset siirtäisivät verotuksen painopistettä listaamattoman yhtiön tasolta omistajan verotukseen, mutta eivät lisääisi yleisesti ottaen yhtiön ja omistajan maksamien tuloverojen kokonaismäärää. Tässä arvioissa on otettu huomioon sekä yritys- ja pääomatuloverotukseen että ansiotuloverotukseen esitetyt muutokset. Selvitysten mukaan yli puolella yrittäjistä verotus kevenisi ja noin kolmasosalla verotus kiristyisi. Suurimmat kiristymiset kohdentuvat yrittäjiin, jotka ovat nostaneet koko voiton tai suuren osan siitä osinkoina siten, että osingot ovat olleet verovapaita osakastasolla. Kevenemiset kohdistuvat erityisesti yrittäjiin, jotka ovat nostaneet vain pienen osan voitoista osinkoina. Näissä tapauksissa yhteisöverokannan alentaminen keventää omistajan ja yhtiön maksamien verojen kokonaismäärää.

## Asumisen verotus

Asunnot ovat kotitalouksille sekä sijoituskohde että kestokulutushyödyke. Tämän takia asumisen verokohtelua tulee tarkastella sekä suhteessa muiden sijoituskohteiden verokohteluun että suhteessa muun kulutuksen verokohteluun. Lisäksi valtaosalle suomalaisista kotitalouksista asunto ja sen rahoittamiseksi otettu asuntolaina ovat ylivoimaisesti suurimmat varallisuuserät. Sekä asunnon hallintamuotoon että oman asunnon rahoitukseen vaikuttaa voimakkaasti kotitalouden elinkaari. Nuoret kotitaloudet asuvat vuokra-asun-

nossa todennäköisemmin kuin vanhemmat kotitaloudet. Iäkkäämmillä omistusasujilla vastaavasti on velaton oma asunto todennäköisemmin kuin muilla omistusasujilla. Asuntomarkkinoiden erityispiirre on myös se, että asuntomarkkinat ovat hyvin paikallisia ja hintataso vaihtelee alueiden välillä. Tämä johtuu toisaalta siitä, että asunnot ovat hyvin pitkäikäisiä ja toisaalta siitä, että asuinalueen palvelut ja viihtyisyys vaikuttavat suoraan asunnon haluttavuuteen.

Julkinen valta vaikuttaa asuntojen tarjontaan ja kysyntään monilla eri tavoilla. Suomessa asumisen tuet voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: suorat tuet (kuten asumistuki), rahoitustuet ja verotuet. Yleisesti ottaen suorat tuet ja rahoitustuet ovat pienituloisille suunnattuja tukia. Pääosa verotuista sen sijaan kanavoituu omistusasujille eikä niihin liity tarveharkintaa.

Asumisen verokohtelun osalta Suomen verojärjestelmä on monessa suhteessa samankaltainen kuin monissa muissa EU:n jäsenmaissa tai Yhdysvalloissa. Suomen nykyinen verojärjestelmä suosii omistusasumista verrattuna vuokra-asumiseen ja muihin sijoituskohteisiin. Nämä vääristymät olisivat perusteltuja, jos niillä korjattaisiin omistusasumisen tuottamia positiivisia ulkoisvaikutuksia tai pystyttäisiin tasoittamaan tulonjakoa. Työryhmä arvioi, ettei ole näyttöä sellaisista omistusasumisen aiheuttamista positiivisista ulkoisvaikutuksista, joilla voitaisiin perustella nykyisen kaltainen omistusasumisen laaja tuki. Lisäksi omistusasumisen tuet näyttävät Suomessa jakautuvan niin, että suurin osa tuesta kohdistuu suhteellisen hyvätuloisille. Omistusasumisen tuet eivät siis näytä tukevan tulonjakotavoitetta. Nykyjärjestelmää voidaan pitää ongelmallisena muun muassa siksi, että suuri osa verotuesta menee keski- ja suurituloisille samalla kun yhteiskunta pyrkii muilla tavoin tukemaan pienituloisia.

Kun verrataan asumisen verokohtelua muiden sijoituskohteiden verokohteluun, voidaan todeta, että Suomen nykyjärjestelmä kohtelee vuokra-asumisen tuottoa samalla tavalla kuin muiden sijoituskohteiden tuottoa. Tämä tarkoittaa, että omistusasumisen verokohtelu on kevyempää kuin muiden sijoituskohteiden verokohtelu. *Edellä esitettyjen näkökohtien takia työryhmä arvioi, että omistus- ja vuokra-asumisen sekä muiden sijoituskohteiden tuoton verokohtelua tulisi pyrkiä yhtenäistämään.*

Periaatteessa on useita erilaisia tapoja pyrkiä edellä kuvattuun tavoitteeseen. Työryhmä on tarkastellut erilaisia uudistusvaihtoehtoja, jotka sisältävät sekä omistusasumisen verokohtelun kiristämistä että vuokra-asumisen verokohtelun keventämistä. Työryhmä arvioi, että eri vaihtoehdoista toteuttamiskelpoisin asuntolainojen korkovähennysoikeuden rajoittaminen. Korkovähennysoikeutta tulee rajoittaa asteittain ja siirtymäajan pituuden tulee heijastaa sitä, että asuntolainojen takaisinmaksuaika on suhteellisen pitkä. Työryhmä on tarkastellut erilaisia tapoja rajoittaa korkovähennysoikeutta ja arvioi, että oikeudenmukaisin järjestely on sellainen, jossa rajoitetaan asteittain vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta. Tällä tavalla toteutettuna korkovähennysoikeuden rajoittaminen kohdistuu samassa suhteessa kaikkiin, joilla on asuntolainaa.

*Työryhmä esittää, että vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Näin ollen neljän vuoden kuluttua asuntolainojen korkomenoista 80 prosenttia olisi vähennyskelpoista. Työryhmä pitää perusteltuna, että pitkällä aikavälillä asuntolainojen korkovähennysoikeudesta luovutaan.*

## Kuntaverotus

Työryhmä on tarkastellut erityyppisten verojen soveltuvuutta kuntatasolle. Yhteisövero on erittäin suhdanneherkkä veromuoto. Suurin osa kuntien palveluista on suhdanteista riippumattomia hyvinvointipalveluita, joten kuntien rahoituksenkaan ei tulisi vaihdella voimakkaasti suhdanteiden mukaan. Lisäksi tulojen voimakas suhdannevaihtelu näyttää johtavan kuntien menojen myötäsyklisyyteen. Tästä syystä työryhmä katsoo, että yhteisövero on kuntatasolle sopimaton veromuoto ja esittää, että kuntien osuus yhteisöveron siirretään valtiolle, joka pystyy kuntia paremmin kantamaan veron tuottoon liittyvät riskit. Tästä syntyvät kuntien tulomenetykset tulee korvata ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Samoista syistä työryhmä katsoo, että pääomatuloveroja ei tule ohjata kunnille. Työryhmän esitys ansiotuloverotuksen ylimmän rajaveroasteen alentamiseksi yhdessä pääomatuloverotukseen esitettyjen muutosten kanssa poistaa kannusteita muuntaa ansiotuloja pääomatuloiksi, mikä osaltaan vahvistaa kuntien veropohjaa.

Ansiotulo-osinkojen poistuminen vähentää kuntien verotuloja. Toisaalta uudessa veroympäristössä yrittäjät siis maksavat itselleen yhtiöistään enemmän palkkaa, mikä taas vahvistaa kuntien veropohjaa.

Uusien veropohjien antamisesta kunnille työryhmä toteaa yleisesti seuraavaa. Jos kuntien omia veropohjia vahvistetaan, esimerkiksi siirtämällä osa valtion veropohjasta kunnille, siirrytään samanaikaisesti tilanteeseen, jossa kuntien tarve- ja olosuhde-eroja kavennetaan vähemmän kuin aikaisemmin. Tämä johtuu siitä, että valtion on pakko leikata valtionosuuksia, jos osa valtion verotuloista ohjataan kunnille. Ottaen huomioon kuntapalvelujen luonne uudelleenjakavina hyvinvointipalveluina työryhmä ei näe syytä pienentää tarve- ja kustannuserojen tasaamisen painoarvoa. Näin ollen työryhmä ei esitä kunnille uusia veropohjia.

Kiinteistöveroa pidetään yleisesti parhaana paikallistasolle sopivana verona, johon liittyy useita hyviä piirteitä. Kiinteistöverotuksen taso on Suomessa kuitenkin kansainvälisesti katsoen melko alhainen. Työryhmä katsoo, että kiinteistöveron merkitystä kuntien rahoituksessa olisi lisättävä. Tavoiteltavana pidetään kiinteistöveron tuoton 50 prosentin korotusta nykyiseen 1,2 mrd euron verotuloon, mikä merkitsisi noin 600 milj. euron verotulon lisäystä.

Pidemmällä aikavälillä tulisi pyrkiä siihen, että kiinteistövero kohdentuisi nykyistä enemmän maapohjaan, koska maapohjaan kohdistuva kiinteistövero

on neutraali vero eikä ohjaa maanomistajien käyttäytymistä. Koska kiinteistöveron korottaminen halutaan kohdentaa maapohjan verotukseen, kiinteistöverojärjestelmän rakenteeseen tulee tehdä muutoksia. Nykyjärjestelmässä yleinen kiinteistövero kohdistuu sekä maahan että liikerakennuksiin. *Työryhmä ehdottaa, että maapohjalle määrätään erikseen veroprosentti, joka kohdistuu kaikkeen maapohjaan yhtenäisesti.* Erottamalla maapohjalle oma vero kunnille luodaan mahdollisuus säätää maahan kohdistuvaa verotusta ilman, että samanaikaisesti esimerkiksi liikerakennusten verotus muuttuu.

Uutta maapohjan veroa lukuun ottamatta kiinteistöverojärjestelmä säilyy pääosin ennallaan. *Maapohjalta, liikerakennuksilta ja vakituisilta asuinrakennuksilta poistetaan kuitenkin veroprosenttien yläraja.* Työryhmä ei näe lähtökohtaisesti hyviä perusteluja jättää maa- ja metsätalousmaata kiinteistöverotuksen ulkopuolelle, vaan kiinteistöveron tulee kohdistua kaikkeen maapohjaan poikkeuksetta. Työryhmä ei kuitenkaan tee tältä osin esitystä, vaan katsoo, että maa- ja metsätalouden lisääminen kiinteistöveropohjaan vaatii lisäselvityksiä.

Kiinteistöveron korottaminen saattaa aiheuttaa vaikeuksia myös sellaisille kotitalouksille, joiden tulot ovat pienet kiinteistön arvoon verrattuna. Työryhmä katsoo, että näitä tilanteita varten tulee harkita kiinteistöveron lievennysmenetelmiä. Työryhmä kuitenkin korostaa, että tällaisten menetelmien tulee koskea ainoastaan asumista.

Yhteisöveron siirtäminen valtiolle ja muutokset kiinteistöverojärjestelmässä vaikuttavat kuntien verotuloihin paitsi suoraan myös tasausjärjestelmän kautta. Uudistus kohtelee erilaisia kuntia eri tavalla. Työryhmä katsookin, että kuntia koskevat verouudistukset olisi toteutettava valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Näin taattaisiin se, että yksittäisten kuntien asema ei heikkene kohtuuttomasti.

## Perintö- ja lahjavero

Perintö- ja lahjaveroon on perinteisesti liittynyt pyrkimys varallisuus- ja tuloerojen tasaamiseen. Tutkimuksen perusteella näyttää myös siltä, ettei sillä ole yhtä haitallisia käyttäytymisvaikutuksia kuin muulla säästämisen verotuksella. Tästä näkökulmasta katsoen veron tulisi olla progressiivinen. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että perintö- ja lahjavero onkin Suomeen verrattavissa maissa melkein poikkeuksetta selvästi progressiivinen.

Suomen perintö- ja lahjaveroasteikko on erityislaatuinen kahdessa suhteessa. Ensinnäkin ylin marginaalivero on alhainen ja toiseksi ylintä verokantaa aleaan soveltaa poikkeuksellisen matalalla tasolla. Kun perintöihin kohdistetaan ensimmäisessä veroluokassa 13 prosentin ylin marginaalivero jo 60 000 eurosta alkaen ja lahjaverotuksessa 50 000 eurosta alkaen, voidaan sanoa, että noiden rajojen jälkeen perintö- ja lahjavero on suhteellinen vero.

Perittävien varallisuuksien koko on parin vuosikymmenen aikana kasvanut merkittävästi. *Työryhmä katsoo, että veroasteikko tulee säätää vastaamaan nykyisiä varallisuusolosuhteita. Rajoja, joilla 10 ja 13 prosentin verokantoja aletaan soveltaa I veroluokassa, tulisi nostaa esimerkiksi 50 000 ja 150 000 euroon. Tämän lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön uusi 16 prosentin verokanta, joka kohdistettaisiin vain hyvin suuriin perintöihin ja lahjoihin. Ylimmän verokannan alaraja voisi olla esimerkiksi 1 000 000 euroa. Perintöveron II veroluokan asteikkoon ja lahjaveroasteikkoihin tehtäisiin vastaavat muutokset.*

*Työryhmä katsoo, että säästöhenkivakuutusten muodossa tapahtuvien sijoitusten verosuosinta tulee poistaa, jolloin veropohja tiivistyy ja sijoitusmarkkinoiden neutraliteetti vahvistuu.*

Yritysvarallisuuden arvostamiseen liittyy kaksi vaikeasti perusteltavissa olevaa poikkeamaa. Arvostuslaissa osakkeen vertailuarvolle on määrätty ns. leikkurisääntö, joka on liittynyt nyttemmin poistettuun varallisuusveroon. Sen mukaan osakkeen vertailuarvo saa olla enintään 50 prosenttia edellisen vuoden vertailuarvoa korkeampi. Jos osakeyhtiö on perustettu minimipääomalla (2 500 euroa), saattaa osakkeen vertailuarvo olla vielä vuosikymmenen kuluttua vain murto-osa sen käyvästä arvosta. Tämä saattaa erilaiset osakeyhtiöt hyvin erilaiseen asemaan eikä poikkeavuudelle ole kestäviä perusteita. *Tästä syystä leikkurisääntöä ei tulisi soveltaa perintö- ja lahjaverotuksessa.*

Luovutettaessa perintönä tai lahjana saatua omaisuutta sen hankintamenona pidetään luovutusvoittoveroa laskettaessa yleensä perintö- ja lahjaverotuksessa noudatettua arvoa. Kuitenkin myytäessä yritysvarallisuutta, jonka perintö- ja lahjaverotusta on huojennettu, pidetään hankintamenona käypää arvoa saantohetkellä. Näin ollen yritysomaisuutta edelleen luovutettaessa käyvän arvon ja perintö- ja lahjaverotuksessa sovelletun huojennetun arvon välistä erotusta ei veroteta perintö- ja lahjaverona eikä myyntivoittoverona. Kun sukupolvenvaihdoshuojennuksella kannustetaan saajaa säilyttämään perintönä tai lahjana saatua yritysomaisuutta hallussaan, on ristiriitaista samalla liittää myös omistuksesta luopumiseen veroetuja soveltamalla tällaisen omaisuuden luovutusvoittoverotukseen yleistä luovutusvoittoverotusta huomattavasti edullisempaa vero-kohtelua. *Tästä syystä yritysvarallisuutta edelleen luovutettaessa hankintamena tulisi pitää sitä määrää, josta perintö- ja lahjaverotus on aikanaan suoritettu.*

## Työryhmän esitysten vaikutusarviot

Työryhmä on selvittänyt esitystensä vaikutuksia kotitalouksien tulonjakoon ja verotuottoon. Nämä selvitykset perustuvat staattisiin laskelmiin, joissa ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia. Ehdotusten vaikutuksia talousyksiköiden käyttäytymiseen ja sitä kautta kansantalouteen on arvioitu kvalitatiivisesti raportin eri luvuissa.

Tulonjakovaikutukset kuvaavat esitettyjen veromuutosten vaikutuksia kotitalouksien reaaliin käytettävissä oleviin tuloihin. Henkilöverotuksen muutosten vaikutuksia arvioidaan TUJA- mikrosimulaatiomallilla. Malli perustuu Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineistoon. Viimeisin aineisto on vuodelta 2008, joka on päivitetty vuoden 2010 tasolle. Välillisen verotuksen tulonjakovaikutuksia tarkastellaan vuoden 2006 Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen avulla.

Tulonjakovaikutuslaskelmat on esitetty taulukossa 1. Henkilöverotukseen esitetyt muutokset koostuvat ansiotuloveroasteikon kevennyksistä, pääomatuloverotuksen kiristämisestä sekä korko- ja kotitalousvähennyksen rajauksesta. Henkilöverotuksen muutokset lisäävät reaalisia käytettävissä olevia tuloja kaikissa tulodesiileissä. Tulojen kasvu vaihtelee 0,8 prosentista 2,2 prosenttiin ja on keskimäärin 1,6 prosenttia. Ylimmillä tulotasoilla pääomaverotuksen kiristys vähentää selvästi käytettävissä olevien tulojen kasvua, koska pääomatuloja on eniten näillä tulotasoilla. Samoin kotitalous- ja korkovähennyksen rajausten vaikutus kasvaa korkeammilla tulotasoilla, jolloin ne pienentävät tulojen kasvua. Toisaalta ansiotuloverotuksen vaikutukset ovat suhteellisesti pienimmät matalilla tulotasoilla ja käytettävissä olevat tulot lisääntyvät suhteellisesti enemmän mitä korkeampi tulotaso. Tämä johtuu pääosin siitä, että eläke- ja muiden etuustulojen osuus on merkittävämpi kuin korkeammilla tulotasoilla näissä tuloluokissa ja näitä tuloja saavien ansiotuloverotus säilyy uudistuksessa ennallaan.

Välillisen verotuksen, arvonlisä- ja valmisteverotuksen, kiristymisen tulonjakovaikutukset ovat samansuuntaisia. Veron kiristykset kohdistuvat kaikkiin tuloluokkiin, mutta suhteellisesti enemmän pienituloisiin. Valmisteveroilla on kuitenkin hieman regressiivisempi vaikutus kuin arvonlisäverotuksella.

Työryhmä on todennut, että valmisteverojen korotuksen vaikutukset ovat regressiivisempiä kuin esimerkiksi arvonlisäveron korotuksen vaikutukset. Regressiivisyys vaikuttaa kuitenkin eri tavoin eri hyödykkeiden kohdalla riippuen siitä, onko kyseessä välttämättömyshyödyke. Esimerkiksi terveysverojen korotuksilla voidaan saavuttaa terveyshyötyjä, jos hinnannousu johtaa kulutuksen vähentymiseen. Energia- ja ympäristöverojen tulonjakovaikutukse voivat sen sijaan olla pysyvämpiä, koska verot kohdistuvat terveysveroja enemmän hyödykkeisiin, joiden kulutukseen ei voi merkittävästi vaikuttaa.

Henkilöverotukseen ja välilliseen verotukseen esitetyt muutokset kokonaisuudessaan vähentävät reaalisia käytettävissä olevia tuloja keskimäärin 0,1 prosentilla. Esitetyt veromuutokset vähentävät tuloja alimmissa tulodesiileissä ja ylimässä tulodesiilissä. Veromuutosten vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin vaihtelevat eri tulodesiileissä -1,8 ja 0,6 prosentin välillä. Kuva veromuutosten tulonjakovaikutuksista muuttuu, jos huomioidaan välillisten verojen muutosten vaikutus sosiaalietuuksiin indeksidonnaisuuden kautta. Indeksidonnaisuuden huomioon ottaminen lieventää verojen kiristämisen vaikutusta. Kokonaisuutena pienituloisten ja ylimmän tulodesiilin verotus kuitenkin kiristyy.



Työryhmä on ottanut huomioon vaikutusarvioissaan SATA-komitean vuonna 2011 toteutuvat esitykset sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuuden laajentamisesta ja takuueläkkeestä. Etuuksien indeksisidonnaisuuden lisäksi takuueläke pienentää tuloeroja. Laskelmissa ei ole mukana vuonna 2011 voimaan tulevan energiaveroratkaisun vaikutusta tulonjakoon.

**TAULUKKO 1. Välittömien ja välillisten verojen muutosten vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin desiileittäin, prosenttia**

Toimenpide- ehdotus Desiilien tulo- muutos, %	Henkilö- verotus	Välillinen verotus	Verot yhteensä	Sosiaali- etuuksien indeksi- sidonnaisuus	Takuueläke	Kaikki yhteensä
1.	0,8	-2,6	-1,8	1,0	0,9	0,1
2.	0,9	-2,1	-1,2	0,8	0,4	0,0
3.	1,3	-2,0	-0,7	0,6	0,2	0,1
4.	1,7	-2,0	-0,3	0,5	0,1	0,3
5.	1,9	-1,9	0,0	0,4	0,1	0,5
6.	2,0	-1,8	0,2	0,3	0,1	0,6
7.	2,0	-1,7	0,3	0,2	0,0	0,6
8.	2,1	-1,7	0,5	0,2	0,0	0,7
9.	2,2	-1,6	0,6	0,1	0,0	0,7
10.	0,8	-1,1	-0,3	0,1	0,0	-0,2
<b>KAIKKI</b>	<b>1,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>

Verotyöryhmän esitykset ovat verotuottojen näkökulmasta staattisesti neutraaleja ottamatta kuitenkin huomioon esitettyjen kiinteistöveron sekä perintö- ja lahjaveron korotusten vaikutuksia. Tämä tarkoittaa, että esitettyjen veronkevennyksien ja -kiristysten yhteisvaikutus verotuottoon on nolla, kun veronmuutosten käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon. Työryhmän esitysten verotuottolaskelmat on esitetty taulukossa 2. Työryhmän esitysten mukaisesti euromääräisesti suurimmat veronkevennykset ovat ansiotuloverotuksessa ja suurimmat kiristykset välillisessä verotuksessa. Kiinteistöverotuksen osalta työryhmän esittämän maapohjan veroprosentin alarajan nostaminen 0,2 prosenttiyksiköllä lisää verotuloja arviolta 15 miljoonaa euroa. Perintö- ja lahjaverotuksen osalta työryhmä arvioi, että verouudistus kokonaisuudessaan lisää lievästi verotuottoja. Varsinaisia verotuottolaskelmia ei ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa, sillä tämä vaatisi oletuksen tulevien perintöjen ja lahjoitusten arvon kehityksestä, jota on vaikea arvioida. Arvioitaessa välillisten verojen vaikutusta verotuottoihin on hyödyllistä tarkastella myös edellä mainitujen indeksisidonnaisten sosiaalietuuksien kehitystä, koska välillisten verojen kiristäminen vaikuttaa suoraan sosiaalietuuksiin indeksisidonnaisuuden kautta. Työryhmän laskelmien mukaan esitetyt veronkiristykset nostavat sosiaalietuuksia 300 miljoonalla eurolla.

**TAULUKKO 2. Työryhmän esitysten verotuottovaikutukset**

	Verojen muutokset Milj. euroa/v	
HENKILÖVEROTUS YHTEENSÄ		-1 400
Pääomaverotus	+ 500	
Korkovähennys	+ 90	
Kotitalousvähennys	+ 70	
Muu ansiotuloverotus	- 2 060	
YHTEISÖVERO		- 800
VÄLILLINEN VEROTUS YHTEENSÄ		+ 2 200
Arvonlisäverotus	+ 1 200	
Valmisteverotus	+ 1 000	
<b>VEROT YHTEENSÄ</b>		<b>0</b>

Taulukko ei sisällä kiinteistöveron eikä perintö- ja lahjaveron korotusten verotuottovaikutuksia.

Yllä olevat laskelmat eivät sisällä esitettyjen verouudistusten mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia. Verotuksella pyritään muun muassa vaikuttamaan yritysten investointi- ja sijoittumispäätöksiin, työn kysyntä- ja tarjontapäätöksiin sekä kulutuksen rakenteeseen. Esimerkiksi kilpailukyvyyn, työn tuottavuuden ja osallistumisasteen nostaminen ovat keskeisiä elementtejä taloudellisen toimintaympäristön muutoksen ja julkisen sektorin kestäväen rahoituksen näkökulmasta. Mikäli osallistumisastetta voidaan nostaa ja yhä useampi hakeutuu työmarkkinoille, myös tuloerot todennäköisesti tasoittuvat ja köyhyysriski pienenee. Käyttäytymisvaikutukset liittyvät siten sekä ehdotusten tuotto- että tulonjakoarvioihin. Kulutus- ja ympäristöverotuksen muutoksilla pyritään puolestaan lieventämään niiden haitallisia ulkoisvaikutuksia.

Käyttäytymisvaikutusten toteutuminen ei kuitenkaan ole usein ennakoitavissa. Osa muutoksista voi toteutua vasta suhteellisen pitkällä aikavälillä, kuten esimerkiksi koulutukseen, energiaa säästäviin investointeihin, uusiin ruokatottumuksiin tai mahdollisesti työn tarjontaan ja kysyntään liittyvät vaikutukset. Toisaalta taas esimerkiksi pääomatuloverotuksen kiristymisen vaikutukset voivat välittyä nopeastikin.

**Työryhmän esitykset tiivistetysti**

Työryhmä esittää verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen. Ansiotuloverotuksen kevennyksen mitoitukseksi työryhmä esittää staattisesti arvioiden noin 2 mrd. euroa. Yritys- ja pääomatuloverotukseen esitetyt muutokset pienentävät verotuottoa staattisesti arvioiden noin 300 milj. euroa. Kevennyksistä rahoitetaan arvonlisäverotuksen kiristämällä 1,2 mrd. euroa. Loput noin 1,2 mrd. rahoitetaan valmiste-

veroja korottamalla sekä korko- ja kotitalousvähennysoikeutta rajoittamalla. Näissä staattisissa laskelmissa ei ole otettu huomioon veromuutosten vaikutuksia käyttäytymiseen.

- Työryhmä esittää ansiotuloveron kevennysten kohdentamista työtuloille. Kevennys kohdennetaan siten, että rajaveroasteet alenevat kaikilla tulotasoilla. Kevennys toteutetaan niin, että matalimmilla ja ylemmillä tulotasoilla keskimääräinen veroaste laskee keskimääräistä enemmän. Ylemmillä tulotasoilla rajaveroaste lasketaan noin 50 prosenttiin.
- Painopisteen siirtäminen kulutusverotuksen suuntaan toteutetaan arvonlisä- ja valmisteverotusta nostamalla.
  - Tässä vaiheessa arvonlisäverotusta muutetaan niin, että vakioverokantaa ja kahta alennettua verokantaa nostetaan kahdella prosenttiyksiköllä. Arvonlisäverotuksessa tulisi kuitenkin jatkossa pyrkiä kohti yhtenäisempää rakennetta.
  - Valmisteverotuksen osalta sekä energia- ja ympäristöverotusta että terveyden kannalta haitallisten tuotteiden verotusta (terveysverot) kiristetään noin 1 mrd. eurolla. Työryhmä esittää, että veronkorotukset kohdistettaisiin energia- ja ympäristöveroista ajoneuvoveron peruseroon, kuluttajasähkön veroon (sähköveroluokka I), sekä liikenne- ja lämmityspolttoaineiden polttoaineveroihin. Lisäksi otetaan käyttöön sähköntuotannon windfall-vero. Terveysveroja (virvoitusjuomavero, makeisten ja jäätelön valmistevero sekä alkoholivero) korotetaan, matkustajatuonnin ja laittomien markkinoiden kehitystä seuraten. Makeisten ja jäätelön valmisteveron veropohjaa laajennetaan. Sokeriveron käyttöönottoa selvitetään.
- Työryhmä esittää yhtiö- ja pääomatuloverotuksen osalta painopisteen siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistetaan ja ne korvataan osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Tämä toteutetaan siten, että yhtiön jakaman voiton normaalituoton veroaste (yhtiö ja osakas) vastaa yleistä pääomatuloverokantaa.
  - Yhteisöverokanta alennetaan nykyisestä 26 prosentista 22 prosenttiin ja yleinen pääomatuloverokanta nostetaan 28 prosentista 30 prosenttiin.
  - Listatusta yhtiöstä saadut osingot luetaan aiemmasta poiketen kokonaan veronalaiseen pääomatuloon.
  - Listaamattomasta yhtiöstä saaduista osingoista ns. normaalituottoa vastaavasta osasta 35 prosenttia luetaan veronalaiseen pääomatuloon, mikä tarkoittaa osinkotulon 10,5 veroprosentin veroastetta. Tällöin yhtiön jakaman voiton normaalituoton kokonaisveroaste olisi 30,2 prosenttia, mikä vastaa yleistä pääomatuloverokantaa.

Normaalituoton ylittävä osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa.

- Normaalituottokorko vahvistetaan vuosittain ja se määräytyy keskipitkän valtionlainakoron mukaan yhteisöveron jälkeen. Normaalituotto lasketaan yhtiön osakekohtaisen nettovarallisuuden perusteella.
- Asumiseen kohdistuvaa verotusta esitetään muutettavan niin, että vuokra- ja omistusasumisen verokohtelua tuodaan lähemmäksi toisiaan. Työryhmä arvioi, että toteuttamiskelpoisin tapa yhtenäistää omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua on asuntolainojen korkovähennysoikeuden supistaminen. Työryhmä esittää, että vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Näin ollen neljän vuoden kuluttua asuntolainojen korkomenoista 80 prosenttia olisi vähennyskelpoista. Työryhmä pitää perusteltuna, että pitkällä aikavälillä asuntolainojen korkovähennysoikeudesta luovutaan.
- Työryhmä katsoo, että kuntaverotuksen rakennetta tulee muuttaa siten, että suhdannevaihtelut vaikuttaisivat kuntien veropohjaan mahdollisimman vähän. Yhteisövero on erittäin suhdanneherkkä veromuoto ja siksi työryhmä katsoo, että kuntien osuus yhteisöveron tuosta tulee siirtää valtiolle. Tästä aiheutuvat tulomenetykset korvataan kunnille ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Työryhmä ei esitä kunnille uusia veromuotoja.
- Työryhmä katsoo, että kiinteistöveron osuuden kuntien verotuloista tulee kasvaa tuntuvasti. Työryhmä katsoo, että kiinteistöverotuksessa tulee huomioida verojen korottamisesta aiheutuvat vaikeudet kotitalouksille, joiden tulot suhteessa kiinteistöjen arvoon ovat pienet.
  - On selvittettävä tasausjärjestelmän ja valtionosuusjärjestelmän kehittämistä siten, että kunnilla olisi paremmat edellytykset käyttää kiinteistöveroä. Tavoiteltavana pidetään kiinteistöveron tuoton 50 prosentin korotusta nykyiseen 1,2 mrd euron verotuottoon, mikä merkitsisi noin 600 milj. euron verotuoton lisäystä.
  - Kiinteistöveron painopistettä siirretään vähitellen maapohjan verotukseen ja maapohjalle määritetään veroprosentit erikseen.
  - Maapohjan verokannan alarajaa korotetaan 0,2 prosenttiyksikköä 0,8 prosenttiin.
  - Kiinteistöveroasteiden ylärajat poistetaan maapohjan, liikerakennusten ja vakituisten asuinrakennusten osalta, mutta säilytetään voimalaitosrakennusten ja muiden asuinrakennusten verotuksessa.
  - Rakentamattoman (asumiseen kaavoitetun) maan verotus säilytetään nykyisen järjestelmän mukaisesti korkeammalla tasolla kuin yleinen kiinteistöverotus.

- Maa- ja metsätalousmaan osalta kiinteistöverotuksen edellytyksiä tulee selvittää.
- On tärkeää, että kiinteistöjen verotusarvot ovat yhtenäisesti lähellä niiden markkina-arvoja.
- Työryhmä esittää, että perintö- ja lahjaverotusta uudistetaan seuraavasti:
  - Veroasteikkoa säädetään vastaamaan nykyisiä varallisuusolosuhteita nostamalla rajoja, joilla 10 ja 13 prosentin verokantoja aletaan soveltaa I veroluokassa, esimerkiksi 50 000 ja 150 000 euroon. Tämän lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön uusi 16 prosentin verokanta, joka kohdistettaisiin vain hyvin suuriin perintöihin ja lahjoihin. Ylimmän verokannan alaraja voisi olla esimerkiksi 1 000 000 euroa. Perintöveron II veroluokan asteikkoon ja lahjaveroasteikkoihin tehtäisiin vastaavat muutokset.
  - Säästöhenkivakuutusten muodossa tapahtuva sijoitusten verosuointa poistetaan, jolloin veropohja tiivistyy ja sijoitusmarkkinoiden neutraliteetti vahvistuu.
  - Yritysvarallisuutta edelleen luovutettaessa luovutusvoittoverotuksessa hankintamenona tulee pitää sitä määrää, josta perintö- ja lahjaveron on aikanaan suoritettu. Osakkeen vertailuarvon ns. leikurisääntöä ei tulisi soveltaa perintö- ja lahjaverotuksessa.
- Lisäksi vähennysjärjestelmää uudistetaan kotitalousvähennyksen osalta siten, että verovähennyksen osuutta työkustannuksista lasketaan nykyisestä 60 prosentista 50 prosenttiin. Myös vähennyksen enimmäismäärä lasketaan nykyisestä 3 000 eurosta 2 300 euroon.



# 1 Johdanto

Verojärjestelmän ensisijainen tehtävä on kerätä varoja julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Verotuksen kokonaistaso on siten yhteydessä julkisen sektorin tehtävien laajuuteen yhteiskunnassa. Verojen osuus bruttokansantuotteesta vaihtelee teollisuusmaissa noin 30 prosentista 50 prosenttiin. Pohjoismaat sijoittuvat tämän vaihteluvälin yläpäähän. Tanska ja Ruotsi ovat olleet jo pitkään vertailun kärkitiloilla. Suomi ja Norja ovat olleet vertailun sijoilla 4 – 7 noin 5 prosenttiyksikköä Ruotsia ja Tanskaa matalammalla verosteellaan (OECD 2010, Eurostat 2010). Pohjoismaissa julkinen sektori tarjoaa kansalaisille laajat julkiset palvelut ja riskejä tasaavan tulonsiirtojärjestelmän. Lisäksi koulutus ja infrastruktuurien kehittäminen perustuvat suurelta osin julkiseen rahoitukseen. Tällä tavoin pyritään tuotannon ja hyvinvoinnin kasvattamiseen mm. korkean työllisyysasteen ja lahjakkuusreservien tehokkaan hyödyntämisen kautta.

Yksi julkisen vallan haasteista on mitoittaa ja kohdentaa panostuksensa oikein. Tässä sen tulee ottaa huomioon se, että veroilla on haitallisia vaikutuksia taloudessa. Verotuksen kansantaloudelliset kustannukset ylittävät sen, mitä talousyksiköt maksavat julkisten menojen rahoittamiseksi, sillä verotus vääristää taloudellisia valintoja ja aiheuttaa tätä kautta tuotannon menetyksiä. Lisäksi verotuksesta aiheutuu hallinnollisia kustannuksia kansalaisille ja julkiselle sektorille. Veropolitiikan keskeinen haaste onkin kerätä haluttu verotuotto niin tehokkaasti kuin mahdollista ottaen samalla huomioon yhteiskunnassa vallitsevat käsitykset verotaakan oikeudenmukaisesta jaosta.

Lisäksi tulee kuitenkin huomioida se, että myös verotulojen käytöllä eli menorakenteella vaikutetaan edellä mainittujen haittavaikutusten suuruuteen. Laaja julkinen sektori on yhdistettävissä korkeaan työllisyyteen, jos veroilla rahoitettavat menot tukevat talouden toimivuutta ja työllistymistä. Tämä osaltaan selittänee, että Pohjoismaat ovat pystyneet yhdistämään korkean veroasteen suotuisaan talouskehitykseen.

Suomi ja useat muut läntiset teollisuusmaat kamppailevat julkisen talouden rahoitusvajeiden hallitsemiseksi. Väestön ikääntymisen aiheuttama vanhus- huoltosuhteen kasvu ja vuoden 2008 finanssikriisi jälkimaininkeineen ovat vaikeuttaneet ongelman ratkaisemista.<sup>1</sup> Nämä tapahtumat vain korostavat tarvetta

<sup>1</sup> Mm. valtiovarainministeriö (2010) on tehnyt laskelmia kestävyysvajeesta.

kehittää verorakennetta kasvua ja tehokkuutta tukevaan suuntaan. Tällä tavoin parannetaan mahdollisuuksia laadukkaiden julkisten palvelujen rahoittamiseksi.

Verojärjestelmä, kuten myös monet muut yhteiskunnan instituutiot, kehittyvät käytännössä vähittäisten muutosten myötä. Lainsäädäntöä tulee toki sopeuttaa säännöllisesti erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin. Toisaalta käytännön kokemukset eri maista viittaavat siihen, että vähittäisten muutosten tie ei takaa verojärjestelmän kokonaisuuden säilymistä toimintakuntoisena. Toimivuuden varmistamiseksi verojärjestelmän osia ja niiden muodostamaa kokonaisuutta tulee aika-ajoin arvioida kriittisesti talouden ja muun yhteiskunnan nykyisistä ja tulevista tarpeista lähtien.

Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2008 työryhmän arvioimaan Suomen nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verotuksen muutostarpeita.<sup>2</sup> Työn tavoitteeksi asetettiin verojärjestelmä, joka tukee talouskasvua, julkisten menojen kestävästä rahoitusta ja ottaa huomioon ekologisen kestävyden vaatimukset. Asettamiskirjeessä korostettiin lisäksi työllisyys- ja tuottavuustavoitteita sekä verotuksen oikeudenmukaisuuden huomioon ottamista. Siinä kiinnitettiin huomiota neljään Suomen talouden ja siten samalla veropolitiikan toimintaympäristön muutokseen. Ensimmäisen väestön ikääntyminen ja siihen liittyvä elatusuhteen nousu asettavat haasteen julkisen talouden rahoituksen turvaamiseksi. Toiseksi tuotantotavat ovat muuttuneet siten, että tuottavuuskasvu perustuu entistä enemmän osaamiseen ja aineettomaan pääomaan. Toimintaympäristön muutoksina tulee ottaa huomioon myös kasvavat ympäristöön liittyvät kestävä kehityksen haasteet sekä globalisaatio, joka tarkoittaa entistä avoimempaa talouden toimintaympäristöä.

Näkökulmakseen verojärjestelmän kehittämistarpeiden arvioimisessa työryhmä otti aluksi taloudessa ja yhteiskunnassa käynnissä olevat muutokset ja niiden mahdolliset vaikutukset tavoiteltavaan veropolitiikkaan. Vasta myöhemmin työryhmä siirtyi konkreettisempiin verokysymyksiin. Toimintatavaksi valittiin laaja avoimuus ja ulkopuolisten asiantuntijoiden kuuleminen. Kokousalustukset on pääosin julkaistu työryhmän verkkosivuilla.<sup>3</sup> Lisäksi työryhmä on järjestänyt kaksi järjestökuulemisista ja kolme tiedotustilaisuutta medialle. Työryhmän väliraportista järjestettiin myös lausuntokierros.

Työryhmä antoi kesäkuussa 2010 väliraportin, jossa se tarkasteli verorakenteen, yritys- ja pääomatuloverotuksen, ansiotuloverotuksen ja arvonlisäverotuksen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Yritys- ja pääomatuloverotuksesta ja arvonlisäverotuksesta raportti sisälsi yksityiskohtaisia uudistusesityksiä. Väliraportista pyydettiin lausuntoja kymmeneltä akateemiselta asiantuntijalta sekä järjestöiltä ja Suomen Pankilta. Työryhmä on käsitellyt lausunnoissa esitettyjä näkökohtia ja pyrkinyt ottamaan ne huomioon tämän loppuraportin esityksiä laatiessaan. Lausunnot löytyvät työryhmän verkkosivuilta.

<sup>2</sup> Asettamispäätös (18.9.2008) on tämän raportin liitteenä.

<sup>3</sup> Työryhmän verkkosivut löytyvät osoitteesta [www.vm.fi/hankkeet/verotyoryhma](http://www.vm.fi/hankkeet/verotyoryhma). Luettelo muistioista ja esityksistä on tämän raportin liitteessä 1.



Työryhmä arvioi väliraportissaan, että työllisyyttä ja tuottavuutta voidaan edistää siirtämällä verotuksen painopistettä ansiotulojen verotuksesta kulutusverotukseen ja kohdentamalla kevennykset työtuloille siten, että veroasteet alenevät kaikilla tulotasoilla. Esitykset muutosten toteuttamistavoista työryhmä jätti pääosin tehtäväksi loppuraportissa. Ansiotuloverokevennysten mitoitukseksi työryhmä esitti 2 mrd. euroa ja kevennys ehdotettiin rahoitettavaksi arvonnäisäverotusta ja muita veroja korottamalla.

Väliraportissaan työryhmä tarkasteli kahta vaihtoehtoa arvonnäisäverotulon lisäämiseksi. Näistä ensimmäinen oli alennettujen verokantojen nostaminen vakioverokannan tasolle ja vakioverokannan asettaminen tuottotavoitteen edellyttämän suuruiseksi ja toinen oli vakioverokannan ja alennettujen verokantojen korottaminen kahdella prosenttiyksiköllä. Työryhmä päätyi ehdottamaan verokantojen yleistä kahden prosenttiyksikön korotusta, mutta katsoi tarpeelliseksi, että pitkällä aikavälillä verokantoja yhdenmukaistetaan.

Väliraportissa esitettyjen yritys- ja pääomaverotuksen uudistuslinjausten tavoitteena on lisätä kannustimia sekä kansainvälisille että kotimaisille yrityksille investoida ja sijoittua Suomeen. Lisäksi työryhmän tavoite on kehittää pääomatuloverotusta ja erityisesti osinkojen verotusta suuntaan, jossa se ei ohjaa yritysten ja omistajien investointi- ja rahoituspäätöksiä eikä kannusta tulonmuuntoon. Pääomaverotuksen painopistettä esitettiin väliraportissa siirrettäväksi yritysverotuksesta yksityishenkilöiden pääomatulojen verotukseen, mikä toteutettaisiin pääosin alentamalla yhteisöverokanta nykyisestä 26 prosentista 22 prosenttiin ja nostamalla pääomatuloverokanta 28 prosentista 30 prosenttiin. Listaamattomien yhtiöiden verotuksessa ehdotettiin siirtymistä normaalituotomalliin. Tämä merkitsisi osingon henkilötason verovapauksista luopumista ja niiden korvaamista oman pääoman normaalituoton kevennetyllä verotuksella.

Tässä loppuraportissa työryhmä täydentää ja tarkentaa väliraportissa esitettyjä linjauksia ansiotuloverotuksen osalta. Työryhmä tarkastelee myös väliraportin ulkopuolelle jääneitä verotuksen osa-alueita, kuten asumisen verotusta, kiinteistöverotusta, valmisteverotusta sekä perintö- ja lahjaverotusta. Lisäksi loppuraportissa esitetään kokonaisarvio sekä väli- että loppuraportissa esitettyjen linjausten tulonjako- ja verotuottovaikutuksista.

Luvussa 2 tarkastellaan ansiotuloverotuksen kehittämistä. Sen lähtökohdista ovat työryhmän väliraportin linjaukset, joiden mukaan ansiotuloverotusta kevennetään kaikilla tulotasoilla ja kevennykset kohdennetaan työtuloille työnannon kannustimien vahvistamiseksi. Luvussa kuvataan työryhmän esitys kevennyksien kohdentamisesta eri tulotasoille ja tuodaan esille kevennyksien vaihtoehtoisia toteuttamistapoja vähennyksiä tai veroasteikkoja hyödyntäen. Luvussa käsitellään myös ansiotuloverotuksen vähennysjärjestelmän kehittämistä.

Luvussa 3 pohditaan kuntien veropohjan kehittämistä. Keskeisenä teemana kuntaverotuksen tarkastelussa on eri veromuotojen soveltuvuus kuntatasolle. Luvussa tarkastellaan erityisesti kiinteistöverotusta ja sen merkityksen lisäämistä kuntien menojen rahoituksessa sekä yhteisöveron poistamista kuntien

veropohjasta. Luvussa 4 tarkastellaan terveysvaikutteisten valmisteverojen (terveysverot) ja ympäristö- ja energiaverojen kehittämistä. Näihin veroihin liittyy yhtäältä fiskaalisia tavoitteita ja toisaalta pyrkimys käyttää niitä ohjauskeinona kohti ympäristöystävällisempää ja terveellisempää kulutusta.

Luvussa 5 käsitellään kysymyksiä, jotka liittyvät asumisen ja asuntojen erilaisiin verokohtelumuotoihin. Näihin lukeutuvat varainsiirtoverotus, luovutusvoittoverotus, vuokratulon ja omistusasunnon laskennallisen vuokratuoton verotus, kiinteistövero ja asuntolainojen korkovähennys. Luvussa 6 käsitellään perintö- ja lahjaverotuksen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Luvussa 7 tarkastellaan laskelmia työryhmän esitysten vaikutuksista. Siinä esitellään eriteltyjä arvioita eri muutosesitysten tulonjako- ja verotuottovaikutuksista. Ehdotusten vaikutuksia talousyksiköiden käyttäytymiseen ja sitä kautta kansantalouteen on arvioitu kvalitatiivisesti raportin eri luvuissa. Työryhmä on tehnyt esityksestään fiskaalisesti neutraalin eli veronkorotukset ja -kevennykset ovat staattisesti arvioituna yhtä suuret. Esitetty verorakenteen muutos pyrkii tukemaan suotuisaa työllisyys- ja talouskehitystä, joka puolestaan on avainasemassa julkisen talouden kestävyiden kannalta.

## 2 Ansiotuloverotus

### 2.1 Johdanto

Ansiotulovero on arvonlisäveron ohella tärkein verotulojen lähde. Sen osuus kaikista verotuloista oli 29 prosenttia vuonna 2009. Suomen tuloverotus perustuu nykyisin eriytettyyn tuloverojärjestelmään, jossa ansiotuloihin ja pääomatuloihin sovelletaan eri veroperusteita. Ansiotulovero kohdistuu lähinnä työtuloihin, osaan yritystuloista sekä sosiaaliturvaetuuksiin, kuten eläkkeisiin ja päivärahoihin. Veronsaajia ovat valtio, kunnat ja seurakunnat. Ansiotuloverojärjestelmä on progressiivinen, eli veroaste nousee tulojen kasvaessa. Ansiotuloverotuksella onkin eri verolajeista selvimmin tuloja uudelleenjakava rooli. Veron tuloja tasaava rooli on kuitenkin usein ristiriidassa järjestelmän työntekoon ja kouluttautumiseen kannustavuuden kanssa. Ansiotuloverotus vaikuttaa verovelvollisten käyttäytymiseen, mm. työn tarjontaa, työtä ja osaamisinvestointeja koskeviin päätöksiin ja verojen välttämisyrittämiin (harmaa talous ja verosuunnittelu).

Työryhmän väliraportissa on tarkasteltu työryhmän linjausta verorakenteen kehittämiseksi. Siinä lähtökohtana on työryhmän toimeksianto, joka korostaa verotuksen uudistamista siten, että verotus tukee työllisyyden, tuottavuuden ja talouskasvun vahvistamista ja ottaa myös huomioon verotuksen oikeudenmukaisuuden. Eriarvoisuus tulojen ja varallisuuden jakautumisessa on lisääntynyt Suomessa jatkuvasti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Sosiaalisen yhtenäisyyden säilyttämiseksi verotuksen vaikutukset tulonjakoon tulee ottaa huomioon verotusta uudistettaessa. Verotuksen kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden taustalla ovat Suomen talouden ja sen toimintaympäristön muutokset. Vanhusväestön osuuden kasvu ja työikäisen väestön väheneminen heikentävät talouden kasvumahdollisuuksia ja kaventavat julkisten palvelujen ja eläkejärjestelmän rahoitus pohjaa. Työllisyyden kasvu hillitsee elastussuhteen nousua. Tulevaisuudessa talouskasvu on tuottavuuskasvun varassa. Globalisaatio ja tuotantorakenteen perustuminen entistä enemmän osaamiseen asettavat haasteita verojärjestelmän kilpailukyvyille ja kannusteille inhimillisen pääoman muodostumiseen taloudessa.

Työryhmän esitys verorakenteen kehittämiseksi kasvua ja julkisen talouden kestävyttä edistävällä tavalla sisältää ansiotulojen verotuksen kevennyksen.

Kevennys rahoitetaan veropohjaa laajentamalla sekä arvonlisäveroa ja muita välillisiä veroja sekä kiinteistöveroa korottamalla.

Ansiotuloverotusta esitetään kevennettäväksi noin 2 miljardilla eurolla vuositasolla, kun lähtökohtana pidetään vuoden 2010 veroperusteita ja tulotasoa. Kevennys esitetään kohdennettavaksi kokonaan työtuloille siten, että työtulojen verotus kevenee, mutta eläkkeiden ja muiden sosiaalietuuksien veroasteet pysyisivät entisellään. Työtulojen verotuksen keventäminen on perusteltua toimeksiannossa mainittujen työllisyys-, tuottavuus- ja kasvutavoitteiden kannalta. Kevennyksellä ennakoidaan myös työn verotukseen kohdistuvia nousupaineita kunnallisessa ansiotuloverotuksessa ja työeläkevakuutusmaksuissa.

Ansiotuloverotus yhdessä sosiaaliturvaetuksien kanssa vaikuttaa pienituloisten työnteon kannustimiin ja myös tulojakaumaan. Tästä syystä niitä olisi tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Toimeksiantonsa mukaisesti verotuksen kehittämistyöryhmä on keskittynyt vain verojärjestelmän uudistamistarpeiden arvioimiseen. Toimeksiannossa todetaan kuitenkin, että työryhmän tulee ottaa huomioon sosiaaliturvan uudistusta valmistelleen SATA-komitean esitykset. Siksi työryhmän ehdotusten vaikutuksia tarkastellaan suhteessa myös siihen tulonjakoon, jossa ovat mukana SATA-komitean esityksiin perustuvat, ja ensi vuonna voimaan tulevat muutokset vähimmäisturvassa.

Tässä luvussa tarkastellaan ensin ansiotuloverotuksen uudistamisen tavoitteita ja keinoja päämäärien saavuttamiseksi tukeutuen tutkimuskirjallisuudessa saatuihin tuloksiin. Seuraavassa jaksossa esitetään taloudellisen ympäristön haasteista nousevat tavoitteet ansiotuloverotuksen uudistamisessa. Jaksossa 2.3 tarkastellaan ansiotuloverotuksen aiheuttamia vääristymiä työmarkkinakäyttäytymisessä. Matalilla tulotasolla vääristymät aiheutuvat useammin sosiaaliturvajärjestelmän puolelta eikä niinkään verojärjestelmästä. Vääristymiä mitataan erilaisten joustokäsitteiden avulla. Teoreettinen työntarjontatutkimuksen viitekehys käsitellään jaksossa 2.4 ja empiirisiä tutkimuksia, joissa teoriaa sovelletaan työntarjonnan analyysiin tarkastellaan jaksossa 2.5. Reaktiot sosiaalietuuksien ja verojen muutoksiin vaihtelevat eri väestöryhmien, tulotasojen ja työuralla eri vaiheessa olevien välillä. Siksi käyttäytymisvaikutuksia tarkastellaan erikseen työvoiman ulkopuolisissa ja työvoimaan kuuluvien ryhmässä jaksossa 2.5.1 ja 2.5.2. Työpanoksen laadulliset parannukset, jotka heijastuvat henkilökohtaiseen tuottavuuteen liittyvät nk. osaamismarginaaliin käsitellään jaksossa 2.5.3. Jaksossa 2.6 tarkastellaan veromuutoksilla saavutettavissa olevia työllisyyttä ja tuottavuutta edistäviä muutoksia suhteessa nykyjärjestelmään. Jakso 2.7 käsittelee ansiotuloverotuksen oikeudenmukaisuusnäkökohtia ja tuloeroja. Jaksossa 2.8 esitellään työryhmän linjaukset. Lopuksi jaksossa 2.9 esitetään kvantitatiiviset arviot ehdotetun mallin kustannuksista ja tulojakamavaikutuksista ja tarkastellaan vaihtoehtoisia keinoja kevennysten toteuttamiseksi.

## 2.2 Ansiotuloverotuksen uudistamisen tavoitteet

Ansiotuloverotuksen uudistamisessa yksi keskeisimmistä reunaehdoista on varautuminen edessä olevaan demografiseen muutokseen. Sopeutuminen väestön vanhenemiseen edellyttää nopeita ja riittävän suuria toimia veropohjan ja julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi. Eläkkeellä olevia on tällä hetkellä jo 1,4 miljoonaa henkilöä ja määrä kasvaa lähivuosikymmenien aikana. Työikäisen ja työkykyisen väestön koko potentiaalinen työpanos on tärkeä elatussuhteen kannalta. Työllisyysaste on kuitenkin ollut alle 70 prosentin tasolla viime vuodet, eli työvoimapotentialiaa on edelleen käyttämättä. Tästä näkökulmasta ansiotuloverotukseen tehtävillä muutoksilla tulisi ennen kaikkea tukea työntarjontaa, työllisyyttä ja tuottavuuskehitystä. Tehtyjen työtuntien määrän kasvu taloudessa kasvattaa veropohjaa ja pienentää julkisia menoja erityisesti jos työtuntien lisäys aiheutuu työllisten määrän kasvusta. Taloudellinen kasvu on yhä enemmän tuottavuuden kasvun varassa, kun työikäisen väestön määrä pienenee. Myös tuottavuuden kasvu vahvistaa veropohjaa, kun palkat nousevat.

Eläkemenojen jatkuva nousu ja kuntien menojen kasvukehitys aiheuttavat työn verotukseen korotuspaineita, jotka toteutuessaan heikentävät työnteon taloudellisia kannusteita. Työeläkejärjestelmässä bruttopalkkojen perusteella maksettavista työeläkemaksuista kaksi kolmannesta menee suoraan nykyisten eläkkeiden maksuun ja kolmannes rahastoidaan. Kuntien menoja puolestaan kasvattaa ikäsidonnaisten, työvoimavaltaisten palvelujen tarpeen kasvu väestön vanhetessa.

Työllisyys- ja tuottavuustavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä esittää, että verotuksen painopistettä siirretään työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Ansiotulojen verotusta voitaisiin keventää koko verojärjestelmän tasolla kustannusneutraalisti kahdella miljardilla eurolla, kun vastaavasti muuta verotusta kiristetään. Työnteon kannustavuuden lisäämiseksi kevennykset suunnataan työtulojen verotukseen. Työn verotukseen kohdistuu lähitulevaisuudessa nousupaineita kunnallisverotuksen puolelta ja työeläkemaksujen korotuksista. Työn verotuksen nousupainetta pyritään hillitsemään sen sijaan valtion ansiotuloverotuksen puolella. Lisäksi pyritään siihen, että työnteko olisi taloudellisesti kannattavin vaihtoehto kaikilla tulotasoilla etuustulojen varassa olemisen sijaan. Sosiaaliturvaetuuksien ja eläketulojen verotus säilyy ennallaan.

Työn tuottavuuden kasvu määrittää yhä enemmän talouskasvua, kun alle 65-vuotiaan väestön määrä vähenee. Tuottavuuden kasvua lisääviä omaehtoisia pyrkimyksiä halutaan edistää myös verotuksen keinoin. Teknologisen kehityksen ja kansainvälisen työnjaon syvenemisen seurauksena Suomen kaltaisessa korkean teknologian maassa inhimillisen pääoman merkitys tuottavuuden kasvun kannalta korostuu kiinteän pääoman kustannuksella. Inhimillinen pääoma on tärkein tuotantopanos, jonka muodostumiseen vaikuttaa siitä saatava tuotto. Investoinnit inhimilliseen pääomaan riippuvat osaltaan myös verotuk-

sesta, verojärjestelmän progressiivisuudesta ja marginaaliveroasteista. Korkeat marginaaliveroasteet hillitsevät osaamispääoman kartuttamista ja muita urapyrkimyksiä jos omaehtoisista tuottavuusponnistuksista saatava nettomääräinen lisätuotto koetaan liian pieneksi.

Verotuksen tehokkuusparannusten lisäksi verouudistuksessa tavoitellaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Usein verotuksen tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta on vaikea edistää samanaikaisesti. Oikeudenmukaisuuden tavoittelu vesittää kannustimia ja vastaavasti kannustimien lisääminen tuottaa suhteellisesti kireämmän verotuksen etuustulojen varassa oleville. Ansiotuloverotuksen progressiivisuus tasoittaa markkinoilla muodostuneita tuloeroja. Progressiivisessa järjestelmässä vero määräytyy maksukyvyyn mukaan, jolloin verorasitus on sitä suurempi mitä enemmän tuloja on. Verotyöryhmä pitää tärkeänä, että ansiotuloverojärjestelmän progressiivisuus säilyy. Verotuksen tuloja uudelleenjakava tehtävä edistää myös taloudellista tehokkuutta, koska tulojen taseus toimii myös vakuutuksena epävarmuuden vallitessa.

### 2.3 Sosiaaliturva- ja verojärjestelmän aiheuttamat vääristymät

Yhteiskunnallisen hyvinvoinnin maksimointi edellyttää että verojärjestelmän aiheuttamat *epäsuorat kustannukset* olisivat mahdollisimman pienet, ts. ettei verotus vääristäisi kotitalouksien ja yritysten tekemiä valintoja eri vaihtoehtojen välillä. Verotuksen käyttäytymistä vääristävä vaikutus voitaisiin eliminoida kokonaan, jos verot pystyttäisiin keräämään taloudenpitäjien päätöksistä riippumatta. Näin järjestetty verotus toimisi könttäsummaverotuksen periaatteella, jolloin verotus tuottaa vain *suoran kustannuksen* veron suuruisena. Könttäsummaveroa on kuitenkin vaikea soveltaa käytännössä. Monilla voisi olla likviditeettiongelmia verojen maksamisessa tai se olisi vastoin yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan veroja kerätään maksukyvyyn mukaan.

Työtulojen verottaminen vääristää ajankäyttöpäätöstä veronalaisen työn ja muun ajankäytön välillä. Vääristymä poistuisi, jos vero määräytyisi henkilön ansaintakyvyn perusteella riippumatta lainkaan työtuntien määrästä. Vero määräytyisi tällöin henkilön tuntipalkan mukaan, joka heijastaa henkilön tuottavuutta työmarkkinoilla. Tällöin lisätyötunnin vero olisi nolla. Tuntipalkkaan perustuva vero poistaisi kokonaan konfliktin tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoittelun välillä.

Tällainen veromalli toisi kuitenkin koko joukon muita vääristymiä, jotka liittyvät ansaintakyvyn ilmentämiseen. Kaikki tuntipalkkaa eli henkilökohtaista tuottavuutta lisäävät ponnistukset ja ammattitaidon kasvattamiseen liittyvät päätökset vääristyisivät. On mahdollista (esim. Blomquist, 1984), että tuntipalkkaan perustuva verotus vääristäisi verotuksen tehokkuutta vähemmän kuin

nykyinen maksukykyyn perustuva verotus. Veron määrääminen ja toimeenpano on kuitenkin hankalaa. Näin olisi esimerkiksi yrittäjien tapauksessa tai siinä tapauksessa, että henkilö on tuloton.

Vääristämättömän verojärjestelmän soveltamisen vaikeudesta johtuen useimmat verot perustuvat hyödykkeiden, työvoiman ja pääomapalveluiden ostoon ja myyntiin. Vaihdataan perustuvat verot muodostavat nk. *verokiilan*, joka on markkinoilla vaihdetun tuotannon tekijän verollisen hinnan, jonka ostaja maksaa ja sen verojen jälkeisen hinnan, jonka myyjä saa, välinen erotus. Työvoiman tapauksessa palkkakustannus marginaalilla heijastaa yhteiskunnallista työpanoksen arvoa, mutta työntekijä näkee työpanoksensa arvon saamansa nettopalkan suuruisena kulutusmahdollisuutena. Verokiila vaikuttaa siihen, tekeekö henkilö lisää palkkatyötä, vai suuntaako aikansa kotitaloustuotantoon tai vapaa-aikaan. Vero sisältyy välittömästi ainoastaan ensin mainittuun. Verotus vaikuttaa päätökseen sitä kautta, että verottomat vaihtoehdot näyttävät tässä asetelmassa kannattavammilta nettopalkan suhteen verrattuna siihen, että henkilö tekisi päätöksensä työvoimakustannuksen perusteella. Todennäköinen lopputulos on, että yhteiskunnan näkökulmasta henkilö tarjoaa työpanostaan liian vähän työmarkkinoille ja vastaavasti suuntaa liikaa aikaansa kotitaloustuotantoon ja vapaa-aikaan.

Tulovero on vain yksi niistä veroista, jotka muodostavat kiilan henkilön saaman lisäostovoiman ja hänen markkinahintaisen työpanoksensa välille. Ensinnäkin tulojen perusteella määräytyvät sosiaalietuudet ja palvelumaksut tuottavat tuloverotuksen lisäksi *marginaalivaikutuksia*. Toiseksi verotus vaikuttaa välittömien tuloverojen lisäksi välillisten verojen ja työnantajamaksujen kautta (hyödykkeiden hinnoissa) tulojen ostovoimaan. Verokiila muodostuu siten välittömien tuloverojen (nettomääräisten tulonsiirtojen) lisäksi välillisistä veroista ja työnantajamaksuista.

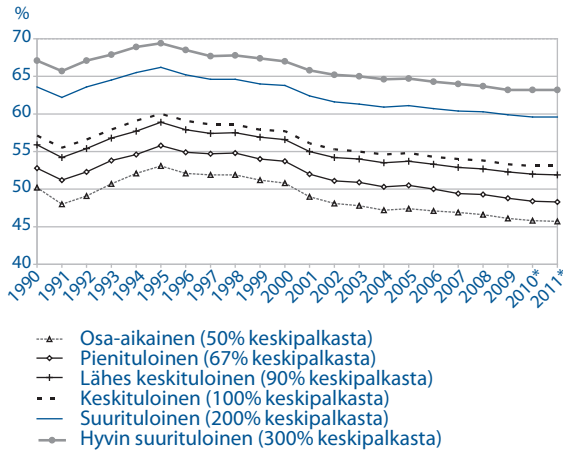
Suomessa työn kokonais- ja marginaaliverokiila ovat laskeneet vuoden 1995 tasosta kaikilla tulotasoilla, molemmat keskimäärin 7 prosenttiyksikköä. Kuviossa 2.1 esitetään työntekijän kokonaisverokiilan<sup>1</sup> kehitys prosenttiosuutena kokonaisbruttopalkasta eri tulotasoilla vuosina 1990 – 2011. Vertailukohtana on kokopäivätyötä tekevän keskimääräinen vuosiansiotaso (katkoviiva). Verokiilan osatekijöistä tuloverojen osuus on laskenut suhteellisesti eniten, yhteensä viisi prosenttiyksikköä vuodesta 1995 kaikilla tulotasoilla. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen osuus on alentunut kolme prosenttiyksikköä. Kulutusverojen osuus sen sijaan on noussut noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Marginaaliverokiila, joka mittaa tietyllä palkkatasolla ostovoiman menetystä lisätyön työvoimakustannuksesta, on keskituloisella palkansaajalla noin kymmenen prosenttiyksikköä korkeampi kuin kokonaisverokiila. Ylemmillä tulotasoilla marginaalivero-

<sup>1</sup> Kokonaisverokiila =  $\{s + a + [k / (1 + k)] (1 - a)\} / (1 + s)$ , jossa  $s$  on työnantajan sosiaalivakuutusmaksut;  $a$  on työntekijän keskimääräinen veroaste ja  $k$  on keskimääräinen kulutusveroaste verottomista hinnoista (Viitamäki 2000).

kiila on noin seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kokonaisverokiila. (Kuviossa 2.5 on kuvattu keskituloisen palkansaajan marginaaliverokiila).

**KUVIO 2.1. Työntekijän kokonaisverokiila (prosenttia kokonaisbruttopalkasta) eri tulotasoilla vuosina 1990 – 2011\*. Keskituloisen palkkaa edustaa on kokoaikaisen työntekijän vuosiansio Tilastokeskuksen palkkarakennetilaston mukaan.**

Lähde: VATT



Työhön käytetyn ajan lisäksi verotus vaikuttaa jo ennen työmarkkinoille siirtymistä koulutus- ja uravalintoihin, koska eri vaihtoehdoissa koulutusinvestoinnin tuotto riippuu paitsi markkinapalkasta myös siitä, kuinka progressiivinen verojärjestelmä on. Mitä suurempi ero korkeasti koulutetun ja vähän koulutetun työvoiman keskimääräisissä veroasteissa on, sitä pienempi on koulutautumisen tuotto.

Marginaaliveroasteet vaikuttavat muodollisen koulutuksen jälkeisen lisäpätevyuden hankkimiseen. Lisäponnistelu työuran aikana nostaa tuntipalkkaa, mutta jos tuottavuuden kasvattamisesta saatava nettomääräinen tuotto pienee marginaaliverojen noustessa, heikot taloudelliset kannustimet laimentavat intoa työpanoksen laadullisiin parannuksiin. Korkeat marginaaliveroasteet vähentävät myös työmarkkinaliikkuvuutta, jos lisähyöty työpaikan- tai ammattinvaihdoksista muodostuu pieneksi.

Verotus vaikuttaa kuitenkin eri tavoin eri henkilöiden työmarkkinaponnistuksiin. Toiset reagoivat herkemmin verotukseen ja siinä tapahtuviin muutoksiin kuin toiset. Reagointiherkkyyteen vaikuttavat henkilökohtaisten taloudellisten kannustimien lisäksi yhteiskunnan uudelleenjakavan järjestelmän hyväksyttävyyden ja koetaanko, että veroilla kerätyt varat koituvat yhteiseksi hyväksi. Konkreettisimmillaan tämä tulee esille silloin, kun järjestelmän edut on sidottu työmarkkinoille osallistumiseen (Blomqvist ym. 2010; Andersen, 2010). Esimerkiksi sosiaaliturvan piiriin kuulumisen tai sosiaalipalvelujen saaminen edel-



lyttävät työhistoriaa. Tyypillisesti ansiosidonnaisten vanhempainvapaa- ja sairauspäivärahaetuuksien saaminen edellyttää tietyn pituista edeltävää työuraa. Kunnallisen kokopäivähoitopaikan saaminen voi edellyttää vanhempien työmarkkinoille osallistumista. Lisäksi työterveyshuollon palvelut kuuluvat vain niille, joilla on voimassa oleva työsuhde.

Tehokas verojärjestelmä kohdistaa verot siten, että se vähentää taloudellista toimeliaisuutta mahdollisimman vähän. Verotuksen vääristävyys riippuu siitä, kuinka herkästi kysyntä ja tarjonta reagoivat hintojen muutoksiin. Jos veron lisääminen ei juuri vaikuta tehtyjen työtuntien määrään, veron vääristävä vaikutus on vähäinen. Jos sen sijaan vaikutus työtuntien määrään on suuri, on verolla vahva vääristävä vaikutus. Verojärjestelmä on tehokas, jos se ensisijaisesti verottaa niitä veropohjia, jotka eivät ole herkkiä hintamuutoksille, ja kevyemmin sellaisia veropohjia, jotka ovat suhteellisen herkkiä hintamuutoksille. Kun verotusta voidaan keventää, tehokkainta on suunnata kevennykset sellaisille ryhmille, jotka reagoivat verokevennyksillä luotuihin taloudellisiin kannusteisiin herkimmin.

Seuraavassa jaksossa käydään läpi verotuksen ja työntarjonnan tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia. Teoriakuvauksen jälkeen luodaan katsaus empiirisiin työn tarjonnan tutkimuksiin. Empiiristen tutkimusten avulla voidaan analysoida missä työntekijäryhmissä reagoidaan herkimmin tai vähiten taloudellisten kannustimien muutoksiin. Tutkimusten tuottamia reagointiherkkyyttä kuvaavia tunnuslukuja ovat *työntarjonta- ja työhön osallistumisjoustot*, joiden suuruudesta ja suunnasta voidaan päätellä tehokkaan veropolitiikan suunta- viivoja. Näiden rinnalle on viimeaikaisessa tutkimuksessa tullut *verotettavan tulon jousto*, joka ilmaisee työtuntien muutosten lisäksi verotuksen vaikutusta kannustimiin hankkia lisäpätevyyttä tai hakeutua paremmin palkattuihin tehtäviin sekä pyrkimykset verosuunnitteluun, esimerkiksi tulojen muuntamisen alemmalla veroasteella verotettavaan muotoon. Verotettavan tulon jousto marginaaliveroasteen suhteen on siten edellisten lisäksi hyvä verotuksen vääristävyuden mittari.

## 2.4 Työntarjonnan teoreettinen peruskehikko

Verot vaikuttavat työvoiman ja pääoman kysyntään ja käyttöön taloudellisessa tuotannossa samoin kuin tuotannontekijöiden hintoihin palkkojen ja korkojen muodossa (ennen ja jälkeen verojen). Yleensä työn tarjonnan teoreettisissa malleissa analyysia helpotetaan rajaamalla tarkastelu pelkästään työmarkkinoita koskevaksi, eikä pääomamarkkinoita oteta huomioon. Tällöin työntarjontaa tutkitaan osittais-tasapainossa, jolloin analyysiin ei sisällytetä vaikutuksia talouden muihin osiin. Muutosten oletetaan lisäksi tapahtuvan välittömästi ja muutokset voivat olla myös minimaalisen pieniä.

Verojen vaikutusta henkilön työtuntien määrän valintaan tarkastellaan perinteisesti nettotulon ja vapaa-ajan määrää kuvaavassa teoreettisessa viitekehyksessä. Siinä henkilö valitsee hyötyään maksimoivan yhdistelmän markkinoilla tuotettuja hyödykkeitä ja vapaa-aikaa. Henkilö saa hyötyä vapaa-ajasta ja kulutuksesta, jonka mahdollistaa työstä sekä muista lähteistä saadut tulot. Vapaa-aika on arvostettu resurssi. Sillä on sekä itseisarvoa että välinearvoa, koska vapaa-aikaa voi myydä työpanoksena työmarkkinoille tulonlisäystä vastaan. Mitä enemmän työaikaa myy työmarkkinoille, sitä enemmän on varoja kuluttaa muita hyödykkeitä, jotka niin ikään tuottavat lisää hyötyä. Vapaa-ajan ja kulutuksen kaikkia mahdollisia yhdistelmiä kutsutaan kotitalouden tai henkilön budjetiksi. Budjettirajoite määräytyy bruttopalkan ja muiden tulojen perusteella voimassa olevien vero- ja tulonsiirtojärjestelmien mukaisesti. Jokaista työajan ja käytettävissä olevien tulojen yhdistelmää vastaa tietty hyötytaso. Henkilö, joka lisää työaikaansa, voi nostaa hyötytasoaan, jos hän arvostaa siten lisääntyntä kulutustasoaan enemmän kuin menettämänsä vapaa-aikaa. Vastaavasti voi työajan lisäys vähentää hyötyä, jos vapaa-aikaa arvostaa enemmän kuin kuluttamista.

Teoreettinen lähtökohta perinteisessä työntarjontatutkimuksessa on, että kotitaloudet valitsevat hyötyä maksimoivan työntarjonnan tason. Eräs tavallinen analyysiä yksinkertaistava oletus on se, että kotitaloudet voivat muuttaa vapaasti työaikaansa. Tämä on luonnollisestikin erittäin karkea oletus, sillä läheskään kaikki eivät voi tehdä niin. Työaikalait sekä säännöt ja sopimukset estävät tai ainakin hidastavat mahdollisuuksia sopeuttaa työaikaa haluttuun suuntaan.

Vaikka oletettaisiinkin, että ihmiset voivat säädellä tahtonsa mukaan työaikaansa, ei voida edelleenkään teoreettisesti päätellä, miten verojen ja etuuksien muutos lopulta vaikuttaa työtunteihin. Työntarjonnan herkkyys nettopalkan suhteen voi olla positiivinen tai negatiivinen. Marginaalisen nettopalkan nousulla on kaksi vastakkaisuuntaista vaikutusta. Koska nettokorvaus tehdystä työtunnista nousee kun marginaalivero laskee, tulee vapaa-aika kalliimmaksi. Teorian mukaan vapaa-ajan kysyntä pienenee tällöin ja työtuntien määrä kasvaa. Tämä on nk. *substituutiovaikutus*. Tällöin vapaa-aikaa halutaan korvata työajalla. Toisaalta, kun nettomääräinen korvaus tietystä työpanoksesta kasvaa, se kasvattaa käteen jäävää tuloa, jolloin henkilöllä on varaa kuluttaa enemmän vapaa-aikaa. Tulojen kasvu johtaa vapaa-ajan kulutuksen lisääntymiseen eli työtuntien vähentämiseen. Tämä on nk. *tulovaikutus*. Vastaava tulovaikutus aiheutuu myös siitä, kun omasta työpanoksesta riippumattomat tulot kasvavat.

Marginaaliveroasteiden alentaminen tietyllä tuloalueella tuottaa substituutiovaikutuksen, mutta marginaaliveroasteen alentaminen laskee samalla tuloalueella myös keskimääräistä veroastetta, joka aiheuttaa tulovaikutuksen. Tulo- ja substituutiovaikutuksen yhteisvaikutuksesta tarjottujen työtuntien määrä joko kasvaa tai vähenee riippuen siitä, kumpi vaikutus dominoi. Keskimääräisen veroasteen aleneminen ilman marginaaliveroasteen laskua tuottaa

ainoastaan tulovaikutuksen, joka teorian mukaan vähentää työntarjontaa. Toisin sanoen niillä tuloalueilla, joilla marginaaliveroaste ei laske, ei voida odottaa työtuntien määrän kasvua.

Teoreettisista lähtökohdista ei voida päätellä, miten marginaaliverojen muutos vaikuttaa työtuntien määrään aggregaattitasolla. Substituutio- ja tulovaikutus tuottavat vastakkaisuuntaiset vaikutukset työtuntien määrään. On empiirinen kysymys, kumpi näistä vaikutuksista dominoi.

Empiiriset tutkimukset ovat aika selvästi osoittaneet kuitenkin sen, että substituutiovaikutus dominoi tulovaikutusta, ja ennen kaikkea sen, että veroilla ja tulonsiirroilla on vaikutusta kotitalouksien työntarjontaan.

Usein työntarjontavaikutuksilla tarkoitetaan vain työtuntien määrän muutosta, esimerkiksi halukkuutta tehdä ylitöitä tai siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön, joiden mallintamiseen em. teoreettinen kehikko soveltuu. Työmarkkinapäätökset sisältävät kuitenkin myös muita keskeisiä työhön liittyviä ratkaisuja, esimerkiksi työmarkkinoille osallistuminen tai sieltä poistuminen (esim. kotitalouden toissijaisen ansaitsijan tapauksessa tai eläkkeelle jäämispäätös). Henkilö, joka tekee päätöstä työmarkkinoille osallistumisesta, on kiinnostunut keskimääräisestä veroasteesta koskien koko työtuntimäärää vastaavaa palkkaa, eikä vain viimeiseen työtuntiin kohdistuvasta rajaveroasteesta. Lisäksi päätökseen vaikuttaa keskeisesti myös palkkaa korvaavien etuuksien suuruus ja sen verotus. Työmarkkinoille osallistumisen empiirisissä malleissa tärkein taloudellinen muuttuja on nettokorvausaste, joka on nettomääräisen etuustulon ja nettopalkan suhde.

Työtuntien määrän ja työmarkkinoille osallistumispäätösten lisäksi verotuksella on merkitys myös koulutus- ja uranvalintapäätöksiin, jotka tehdään jo ennen työmarkkinoille osallistumista. Koulutukseen investoimisen taloudelliset kannustimet riippuvat veroasteikon progressiivisuudesta. Mitä progressiivisempi järjestelmä on, sitä pienemmäksi investoinnin tuotto jää.

Seuraavassa tarkastellaan työn tarjontapäätöksiin liittyviä empiirisiä tutkimuksia. Tutkimukset kohdistuvat useimmiten erikseen työntarjonnan *ekstensiiviselle marginaalille*, eli työmarkkinoille osallistumispäätöksiin ja *intensiiviselle marginaalille*, eli työmarkkinoilla olevien työtuntien määrän valintaan. Näiden lisäksi voidaan tarkastella osaamismarginaalia, jolla kuvataan työvoiman laadua (osaamista ja tuottavuutta) sekä siinä tapahtuvia omaehtoisia muutoksia.

## 2.5 Empiiriset työntarjontatutkimukset

Empiiriset työntarjontatutkimukset pyrkivät osoittamaan tilastollisen yhteyden henkilön työntarjonnan ja marginaalisen verojen jälkeisen palkan muutoksen sekä muiden selittävien tekijöiden välillä. Vero- ja sosiaaliturvaetuksien (nettomuutoksen) vaikutusta tehtyihin työtunteihin tai työmarkkinoille osallistumiseen mitataan joustojen avulla erityyppisiä työntekijäryhmiä edus-

tavilla aineistoilla. Joustot ilmaisevat reaktion suuruuden ja suunnan taloudellisissa tekijöissä tapahtuneisiin muutoksiin.

Työn verotuksen vaikutusta työntarjontaan on tutkittu laajasti kansainvälisessä kirjallisuudessa. Vaikka tulokset usein poikkeavat toisistaan, voidaan joi-takin tuloksia pitää kutakuinkin yhteneväisinä, etenkin kun samoihin tuloksiin päästään eri maiden aineistoilla ja erilaisia tutkimusmenetelmiä soveltaen. Yksi tällainen tulos on se, että taloudellisiin kannustimiin reagoidaan voimak-kaimmin työmarkkinoiden *ekstensiivisellä marginaalilla*, jolloin päätös koskee työmarkkinoille osallistumista. Taloudellisten kannustimien vaikutus työn tarjontaan näyttäisi olevan huomattavasti pienempi intensiivisellä marginaalilla (Meghir ja Phillips 2010). Seuraavassa tarkastellaan työntarjontavaikutuksia eri marginaaleilla erikseen.

### 2.5.1 Ekstensiivinen marginaali

Kun mitataan verotuksen vaikutuksia työllisyyteen eikä tehtyihin työtunteihin, taloudellinen muuttuja on *keskimääräinen veroaste*. Ne henkilöt, jotka tekevät työmarkkinoille osallistumispäätöksiä, puntaroivat valintaansa suhteessa koko bruttotuloon kohdistuvaan keskimääräiseen veroasteeseen, eikä viimeiseen työtuntiin kohdistuvaan marginaaliveroasteeseen.

Verotuksen ja sosiaaliturvaetuuksien yhteisvaikutukset tuottavat eri ryhmille erilaisia työhön osallistumisen taloudellisia kannustimia, jolloin tärkein taloudellinen muuttuja työhön osallistumispäätöksissä on nettokorvausaste, se mittaa palkkaa korvaavan nettotulon suhdetta palkkatuloon verojen jälkeen. Mitä pienempi *nettokorvausaste* on, sitä suurempi on kannustin työllistyä tai pysyä työelämässä. Osa- ja määräaikaisen työn vastaanottamisen houkuttelevuuden kannalta on tärkeää, ettei työstä saatu palkka syrjäytä täysimääräisesti sosiaaliturvan etuuksia, jolloin efektiivinen marginaalivero (verojen lisäyksen ja tulovähenteisten etuuksien yhteisvaikutus) on palkkatulon marginaaliveroa huomattavasti korkeampi. Tällöin työn marginaaliveroa enemmän merkitystä on käteen jäävän kokonaistulon lisäyksellä.

Työhön osallistumisen joustoa mitataan kirjallisuudessa vähän eri tavoin määritellyillä joustoestimaateilla. Jouston arvo joka tapauksessa mittaa sitä, montako prosenttia työhön osallistuminen muuttuu, kun tuloissa tapahtuu prosentin muutos.

Työvoiman tarjonnan jousto on tutkimusten mukaan suurempi matalatuot-toisella (matalapalkkaisella) työvoimalla, eli osallistumisjouston on havaittu pienenevän tulotason noustessa (Kleven ja Kreiner 2006). Reagointiherkkyydessä on havaittu eroja myös sukupuolten välillä sekä eri elämänvaiheessa olevilla työntekijäryhmillä, kuten yksinhuoltajaäideillä (Eissa ja Hoynes, 2006; Immervoll ja Pearson, 2009). Kirjallisuudessa ollaan lähes yksimielisiä siitä, että yksinhuoltajien työhön osallistumisjousto on kaikista demografisista ryhmistä korkein (Meghir ja Phillips, 2010). Tutkimuksissa saatujen joustoestimaattien

arvot vaihtelevat tutkimuksesta riippuen 0,7 ja 1,7 välillä<sup>2</sup>. Sitä vastoin yksinhuoltajaäitien työtuntien jousto näyttäisi olevan usein pienempi kuin naimisissa olevien äitien.

Klevenin ja Kreinerin (2003) kokoamassa empiirisen kirjallisuuden yhteenvedossa todetaan, että kaikkein pienin työhön osallistumisjousto on 30 – 60 – vuotiailla miehillä, noin 0,1. Meghir ja Phillips (2010) löysivät kuitenkin suuria vaihteluja joustojen arvoissa koulutustasoon ja perhestatukseen liittyen. Korkeasti koulutettujen miesten osallistumisjousto on lähellä nollaa, mutta vähän koulutusta saaneiden joustot ovat selkeästi nollaa suurempia, yksinäisten miesten osallistumisjoustoksi saatiin 0,23 ja parisuhteessa olevilla jousto oli 0,43.

Naisten työhön osallistumisen joustot ovat tutkimusten mukaan korkeampia kuin miesten. Esimerkiksi Van Soest ym. (2002) saivat naimisissa olevien naisten joustoksi 0,67, Aaberge ym. (1999) 0,654 ja Pencavel (1998) 0,77–0,839. Aabergen ym. (1999) tutkimus osoittaa myös, että pienituloisten naisten työhön osallistumisen jousto on suurempi kuin suurempituloisten naisten. Joustot vaihtelevat tulotasosta riippuen 0,03 ja 2,8 välillä. Empiiriset tutkimukset viittaavat siihen, että naimisissa olevien naisten työhön osallistumisjousto on suurempi kuin heidän työtuntien joustonsa (Immervoll ym. 2008).

Pariskuntien työhön osallistumisjoustoja ovat estimoineet mm. Aaberge ym. (2000) norjalaisella aineistolla ja saivat naisten osallistumisjouston arvoksi 0,37 ja miesten 0,17. Myös Eissa ja Hoynes (1998) estimoivat naimisissa olevien parien osallistumisjoustoja ja saivat naisille joustoksi 0,29 ja miehille 0,03.

Suomalaisten tutkimusten mukaan taloudellisiin kannusteisiin reagoivat voimakkaimmin eläkeikää lähestyvät, pienten lasten äidit, sosiaaliatuksia saavat matalapalkkaiset sekä opiskelijat (Uusitalo 2009; Kosonen 2009). Korkeampi työhön osallistumisjousto kertoo siitä, että näillä ryhmillä on työmarkkinoille osallistumiselle vaihtoehtoja. Esimerkiksi pienten lasten äidit voivat jäädä kotiin hoitamaan lasta, koska heidän on mahdollista saada kotihoiton tukea tai heidän puolisonsa ovat työssä. Eläkeikää lähestyvillä on mahdollisuus jäädä kokonaan eläkkeelle tai osa-aikaeläkkeelle. Myös matalapalkkaisten ja opiskelijoiden työmarkkina-aktiiviteettiin pystytään vaikuttamaan taloudellisten kannustimien muuttamalla. Kaikilla näillä ryhmillä verotuksen lisäksi työhön osallistumisen kannusteisiin vaikuttavat ennen kaikkea sosiaaliturvan tulosi-donnaiset ja työstatukseen sidotut etuudet.

### 2.5.2 Intensiivinen marginaali

Tutkimuksissa saatujen tulosten mukaan myös intensiivisellä marginaalilla työntarjonta reagoi verotukseen, mutta useimmissa tapauksissa vaikutuk-

<sup>2</sup> USA:n aineistoilla yksinhuoltajaäitien osallistumisjouston arvoksi Meyer ja Rosenbaum (2001) saivat 0,69; Keane ja Moffit (1998) 0,96 ja Eissa ja Liebman (1996) 1,16.

set ovat pieniä (esim. Killingsworth ja Heckman 1986; Pencavel 1986). Suomalaisilla aineistolla empiirisiä tutkimuksia ovat tehneet Kuismanen (1993); Ilmakunnas ja Pudney (1990) ja Ilmakunnas (1997). Parhaassa työiässä olevien miesten työvoiman tarjonta on tutkimusten mukaan suhteellisen joustamatonta, jolloin marginaaliverojen pienet muutokset eivät juuri vaikuta työtuntien määrään näillä ryhmillä. Kokopäivätyössä olevat miehet tekevät työtä riippumatta marginaaliveroasteesta. Käytännössä miesten työntarjontapäätös tehdään kokopäivätyön ja työhön osallistumisen välillä.

Kompensoimaton palkkajousto (*uncompensated wage elasticity*) mittaa prosentuaalisen muutoksen työtuntien määrässä nettotuntipalkan muuttuessa. Jousto kuvastaa nettopalkan muutoksen kokonaisvaikutusta työtunteihin, eli substituutio- ja tulovaikutuksen yhteenlaskettua vaikutusta. Koska tutkimuksissa sovelletut menetelmät ja lähtöoletukset ovat erilaisia, voivat samoilla aineistoilla ja samoja ryhmiä tarkastelevat joustot poiketa toisistaan. Miesten joustot vaihtelevat usein 0,05 ja 0,15 välillä. Naisille estimoidut nettopalkkajoustopot ovat yleensä korkeampia kuin miehille. Erityisesti naimisissa olevien naisten työntarjontajoustopot työtuntien muutoksina määriteltynä ovat selvästi suuremmat kuin miesten vastaavat. Naisten joustoiksi on saatu arvoja väliltä 0,00 ja 0,75, tosin tietty keskittyminen välille 0,10 ja 0,40 on kuitenkin havaittavissa. Naisten työntarjontajousto riippuu nuorimman lapsen iästä (Meghir ja Phillips 2010). Kiinnostava havainto tuoreimmissa kansainvälisissä tutkimuksissa on, että naisten palkkajousto on pudonnut voimakkaasti viime vuosina (Blau ja Kahn 2005). Heimän (2007) mukaan naimisissa olevien naisten palkkajousto on pudonnut 60 % vuodesta 1978 (0,36) vuoteen 2002 (0,14).

Pariskuntien työntarjontaa on viime vuosina estimoitu vuosina perheiden yhteisellä hyötyfunktiolla. Lise ja Seitz (2007) sekä Flood ym. (2004). Tutkimusten tekijät huomauttavat usein tulostensa yhteydessä, että estimaattien luotettavuutta tulee vielä parantaa ennen kuin niitä voidaan käyttää julkisen talouden analyyseissä. Aineistojen kehittäminen on yksi keskeinen edellytys (Meghir ja Phillips 2010).

Kompensoituja palkkajoustoja (*compensated wage elasticity*) esitetään tutkimuksissa harvemmin. Kompensoiduissa joustoissa tulovaikutus on eliminoitu, joten jousto kuvaa ainoastaan substituutiovaikutusta. Jotkut tutkimukset esittävät myös bruttopalkkojen joustoestimaatteja. Tällaisia joustoja ei ole kuitenkaan mielekästä vertailla, koska jouston suuruus riippuu tällöin verojärjestelmän ominaisuuksista.

Hyvin lähellä nollaa oleva jousto tulkitaan usein siten, että verotuksella ei olisi käyttäytymisvaikutuksia. Vaikutukset työtuntien määrään voivat kuitenkin olla rajallisia puhtaasti institutionaalisista syistä, kun työntarjonnan ole yksinkertaisesti mahdollista reagoida ainakaan lyhyellä aikavälillä. Vaikka työntarjontajousto marginaaliveroasteen suhteen olisi pieni, voi verotuksella olla muita tärkeitä vaikutuksia käyttäytymiseen. Korkea marginaalivero voi

vaikuttaa urapäätöksiin, työmarkkinaliikkuvuuteen tai yllyttää verosuunnitteluun. Nämä valinnat taas vaikuttavat enemmän henkilön tuloon kuin työtuntien määrään. Viimeaikaisessa tutkimuksessa näitä reaktioita on pyritty selvittämään mittaamalla marginaaliveroasteen vaikutusta verotettavaan tuloon. *Verotettavan tulon jousto (elasticity of taxed income)* on hyvä mittari verotuksen aiheuttamille kaikille vääristymille, koska se ottaa huomioon sekä työtuntien määrän muutoksen että sellaisten työponnistusten muutokset, jotka vaikuttavat tuntipalkkaan, mutta myös mahdollisen veron välttämisen tai veronkierron. Tämän tradition aloitti 1990-luvulla Feldstein (1995) USA:n aineistoilla. Tutkimuksissa, joissa estimoidaan marginaaliveroasteen muutoksen vaikutusta veronalaisen tulon määrään, saadaan lähes säännönmukaisesti näitä edellä mainittuja klassisia joustoja korkeampia joustoestimaatteja.

Tutkimusten mukaan juuri suurituloisimmat reagoivat herkimmin verojen muutoksiin (Gruber ja Saez, 2002). Verotettavan tulon jousto on empiiristen tutkimusten perusteella korkein suurituloisimmilla, koska heillä on parhaimmat mahdollisuudet mm. verosuunnitteluun ja tulojen jaksotukseen (Saez 2004). Tutkimuksissa on saatu laaja skaala joustoestimaatteja nollan ja kolmosen väliltä riippuen tulokäsitteestä ja mallin spesifikaatiosta. Korkeimmat estimaatit saadaan lainsäädännön muutoskohdissa, jolloin tuloja voidaan jaksottaa tai muuntaa kevyemmin verotettavaksi tulolajiksi. Tuoreessa katsausartikkelissa Saez ym. (2010) päätyivät USA:n aineistoilla tehtyjen tutkimusten perusteella johtopäätökseen, että luotettavimmat pitkän aikavälin verotettavan tulon joustoestimaatit asettuvat välille 0,1 ja 0,4. Pohjoismaisissa tutkimuksissa saadut estimaatit painottuvat huomattavasti matalammalle tasolle, suuruusluokkaan 0 – 0,4 (Holmlund ja Söderström, 2007; Baekgaard, 2010).

Myös Suomessa on estimoitu verotettavan tulon joustoja. Pirttilä ja Uusitalo (2005) ovat estimoineet kunnallisveroprosenttien muutosten avulla marginaaliveroasteiden vaikutusta verotettavaan tuloon. Tulosten mukaan verotettava tulo reagoi verotuksen kireyteen, mutta vaikutus on suhteellisen pieni. Tutkijat varoittivat myös, että tutkimuksen estimaatit ovat hyvin epätarkkoja. Riihelä ym. (2009) ovat myös laskeneet estimaatteja verotettavan tulon joustolle ylimmän yhden prosentin ryhmälle. Tulokset ovat hyvin herkkiä vertailuvuoden valinnan suhteen (*difference-in-difference -menetelmä*). Ajanjaksolle 1980 – 2006 estimoidut joustoarvot olivat korkeimmat vuosien 1988 ja 1993 ympäristössä ja vaihtelivat 0,3 ja 0,7 välillä. Korkeita joustoarvoja vuoden 1993 jälkeen Suomessa selittää tutkijoiden mukaan ensinnäkin se, että ansiotuloja on muutettu 1993 reformin jälkeen pääomatuloksi. Toiseksi korkeita joustoja selittää myös se, että kaikkein ylimmillä tulotasoilla tulot ovat kasvaneet trendinomaisesti huomattavasti voimakkaammin kuin tätä matalimmilla tulotasoilla samaan aikaan kun marginaaliveroja on alennettu.

Verotettavan tulon jouston estimointiin liittyy paljon ongelmia. Jouston arvo ei riipu ainoastaan yksilöiden preferensseistä vaan myös verojärjestelmästä. Progressiivisessa järjestelmässä marginaalivero on endogeeninen, mikä on otet-

tava huomioon estimoinnissa. Lisäksi tuloihin mukaan luetut veropohjat vaikuttavat eri tavoin jouston arvoon. Erityisesti Suomen tapauksessa jousto heijastaa ylimmillä tuloalueilla ja erityisesti yrittäjillä tulojen muuntamista ansiotulosta pääomatuloksi (Pirttilä ja Selin, 2008).

Eräissä tuoreissa kansainvälisissä tutkimuksissa on pohdittu syitä työntarjontaa ja verotettavaa tuloa koskevien joustoestimaattien suuriin eroihin eri tutkimuksissa. Chetty (2010) selittää eroja kitkatekijöillä, joista johtuen yksilöt reagoivat suhteellisesti vähemmän pieniin veroasteen muutoksiin kuin suuriin muutoksiin. Pienten veromuutosten huomiotta jättämisestä aiheutuu yksilöille vain vähäisiä menetyksiä ja siksi pienetkin vaihdannais- tai kitkakustannukset voivat tehdä käyttäytymisen sopeutuksesta kannattamattoman. Kitkatekijät heikentävät erityisesti lyhyen aikavälin reaktioita. Ne voivat selittää myös joustoarvioeroja eri tulonsaajaryhmien välillä (esim. suurituloiset vs. keskituloiset). Chetty tarkastelee kahteenkymmeneen eri tutkimukseen perustuvia arvioita työn verotuksen vaikutuksista ja arvioi, että kitkakustannukset huomioon ottaen tutkimukset viittaavat työntarjonnan jouston vaihteluväliin, jonka alaraja on noin 0,5 eli selvästi korkeampi kuin useiden tutkimusten lyhyen aikavälin joustoarviot (ks. edellä).

Chetty ym. (2010) tarkastelevat ansiotuloveroasteikon portaiden vaikutusta työntekijöiden tuloihin ja työntarjontaan tanskalaisella yksilöaineistolla. Tutkimuksessa havaitaan, että yksilöiden kasautuminen veroasteikon portaiden alapuolelle kasvaa voimakkaasti veroastemuutoksen kasvaessa. Matalilla portailla ei juuri esiinny kasautumista, mutta suurilla portailla havaitaan huomattava kasautuminen. Tutkijat selittävät tulosta kitkatekijöillä, jotka pienentävät reaktioita pieniin veroaste-eroihin. Tutkimuksessa havaitaan lisäksi, että kasautumista ei voida selittää kokonaan työntekijöiden valinnoilla. Myös työnantajat reagoivat veroasteikon muodostamiin kannusteisiin. Työnantajat ottavat huomioon työtunteja ja muita ehtoja koskevissa työehdoissaan keskivertotyöntekijän taloudelliset edut. Tämä reaktio kasvaa veroasteen portaalle sijoittuvan työntekijäryhmän (tulotaso) koon ja ammattialan koon kasvaessa. Mitä suurempi on ryhmä, sitä suurempaa on työehtojen sopeutuminen verokannusteisiin.

Nämä tulokset viittaavat myös siihen että ns. luonnolliset koeasetelmat, joissa politiikkamuutosten vaikutuksia arvioidaan vertailemalla käyttäytymistä suppeissa kohderyhmissä, eivät ole välttämättä ideaalinen tutkimusstrategia pyrittäessä arvioimaan talouspolitiikan kannalta keskeisiä pitkän aikavälin käyttäytymisvaikutuksia (Chetty 2010).

### 2.5.3 Osaamismarginaali

Työmarkkinoille siirtymistä edeltää päätös koulutuksesta ja uravalinnasta, johon vaikuttaa koulutusjärjestelmän lisäksi myös verojärjestelmä. Mitä progressiivisempi verotus on, sitä pienemmiksi kouluttautumisen taloudelliset kannustimet muodostuvat. Jyrkän progressiivinen verotus laskee koulutuk-



sen tuottoa ja lisää halukkuutta siirtyä työelämään ilman koulutusta tai hankkia vain lyhytkestoinen koulutus.

Verotuksen vaikutus muodollisen koulutuksen tuottoon lasketaan kirjallisuudessa yleensä siten, että aktiivinen aika työelämässä koostuu kahdesta periodista. Ensimmäisellä periodilla valitaan opiskelun ja heti työelämään siirtymisen välillä. Toisella periodilla ollaan työelämässä, jolloin verrataan heti ja vasta koulutusperiodin jälkeen työelämään siirtyneen palkkoja keskenään. Kouluttautumisen taloudellinen hyöty voidaan laskea verojen jälkeisestä palkasta koulutetun ja kouluttamattoman työvoiman välillä. Tämä ero riippuu osaltaan siitä, kuinka progressiivinen veroasteikko on. Mitä suurempi ero koulutetun ja kouluttamattoman työvoiman palkan keskimääräisissä veroasteissa on, sitä pienempi on koulutuksen tuotto.

Koulutuksen hankkimisen kustannuksista suurin osa muodostuu koulutusajalta saamatta jääneestä palkasta. Koulutusinvestoinnin tuotto voidaan mitata nk. sisäisellä korolla, joka on se korko jolla koulutuksella hankitun korkeamman tulon diskontattu nykyarvo on yhtä suuri kuin se tulo, joka jäi saamatta koulutuksen ajalta. Sisäisen koron ero ennen veroja ja verojen jälkeen kertoo, mikä on verojärjestelmän vaikutus koulutusinvestoinnin taloudellisiin kannusteisiin. Pelkistäen, tämä voidaan esittää koulutetun työvoiman palkkatason,  $w_e$ , ja siihen kohdistuvan keskimääräisen veroasteen,  $t_e$ , sekä kouluttamattoman työvoiman palkkatason,  $w_o$ , ja siihen kohdistuvan keskimääräisen veroasteen,  $t_o$ , perusteella laskettuna koulutusinvestoinnin tuottona, joka ilmaistaan seuraavasti

$$(1) \quad w_e (1 - t_e) - w_o (1 - t_o) / w_o (1 - t_o)$$

Tässä kaavassa koulutusinvestoinnin tuotto on palkkaero verojen jälkeen jaettuna koulutuksen kustannuksella, joka on kouluttamattoman työvoiman palkka verojen jälkeen. Proportionaalaisella veroasteikolla keskimääräinen veroaste on sama koulutetulla ja kouluttamattomalla työvoimalla, ja kaava supistuu muotoon

$$(2) \quad (w_e - w_o) / w_o.$$

Proportionaalinen verotus on siten neutraali ja veroasteen tasosta riippumaton, sillä edellytyksellä että koulutuksesta ei aiheudu muita kustannuksia kuin menetetty palkka koulutuksen ajalta.

Esimerkiksi Edin ja Holmlund (1993) ja Fredriksson (1994) ovat tutkineet verojärjestelmän vaikutuksista kouluttautumispäätöksiin. Vaikka koulutus päätökseen vaikuttavat monet muutkin tekijät (koulutuspaikkojen tarjonta, työmarkkinoiden tila jne.), tutkimukset ovat tuoneet vahvaa evidenssiä siitä, että verotuksen tuottamat taloudelliset kannustimet vaikuttavat koulutusinvestointipäätöksiin.

Ansiotuloverotus vaikuttaa myös henkilöiden kannusteisiin parantaa osaamistaan kouluttautumalla työuran aikana. Jos ansiotulon veroaste on suhteellinen ja kaikki kouluttautumisen kustannukset ovat vähennyskelpoisia, verotuksella ei ole kielteistä vaikutusta investointeihin inhimilliseen pääomaan. Jos taas rajaveroaste on progressiivinen tai kouluttautumisen kustannukset ovat vain osaksi vähennyskelpoiset, verotus kohtelee ankarammin kouluttautumisen tulevia tuottoja kuin siitä aiheutuvia kustannuksia. Koulutuksen julkiset tuet voivat kompensoida tätä vaikutusta, mutta tämä koskee lähinnä muodollista koulutusta. Työuran aikaisessa kouluttautumisessa kustannukset koostuvat suurelta osin ei-rahamääräisistä kustannuksista kuten vapaa-ajan menetyksistä ja vaivannäöstä. Tällöin verotus ja erityisesti progressiivinen verotus kohtelee epäsymmetrisesti kouluttautumispäätökseen liittyviä tuottoja ja kustannuksia ja heikentää kannusteita kouluttautua (Heckman ja Jacobs 2010).

Suomalaisten koulutustaso on parantunut merkittävästi verrattuna vaikka parinkymmenen vuoden takaiseen tasoon. Tilastokeskuksen koulutusraakentilaston mukaan keskiasteen suorittaneita oli 32 prosenttia vuonna 1990 (15 vuotta täyttäneistä) ja nyt heitä on jo 40 prosenttia. Samoin korkea-asteen suorittaneita on jo lähes 30 prosenttia, kun vielä vuonna 1990 osuus oli 18 prosenttia. Koulutuksen tuotto ei kuitenkaan näytä huonontuneen. Esimerkiksi Asplund ja Maliranta (2006) arvioivat, että keskimäärin koulutuksen tuotto on pysynyt ennallaan 1990-luvun puolivälin jälkeen, vaikka koulutusinvestointeja on lisätty. Toisaalta eriasteisten tutkintojen antaman lisätuoton kehityksessä on huomattavia eroja.

## 2.6 Veromuutoksilla saavutettavissa olevia vaikutuksia

Progressiivinen ansiotuloverojärjestelmä, jossa marginaalivero kasvaa tulojen kasvaessa, vaikuttaa työntarjontaan liittyviin päätöksiin, mutta vaikutuskanava on erilainen ekstensiivisellä, intensiivisellä ja osaamismarginaalilla. *Marginaaliveroaste* vaikuttaa eniten työssä olevan henkilön päätökseen, kun hän tekee valintaa marginaalisesta muutoksesta työtuntien määrässä. Työhön osallistumiseen tai työssä jatkamiseen vaikuttaa puolestaan valittua työaikaa vastaavaan koko ansioon kohdistuva keskimääräinen veroaste. Koulutus- tai uravalintaan, joita vastaavat erilaiset palkkaprofiilit, vaikuttaa ennen muuta ero keskimääräisessä veroasteessa eri palkkatasoilla, eli *verojärjestelmän progressiivisuus*. Muodollisen koulutuksen jälkeisiin henkilökohtaisiin tuottavuusinvestointeihin ja työmarkkinaliikkuvuuteen vaikuttavat *marginaaliveroasteet*.

Työn tarjonnan määrällisten ja laadullisten dimensioiden tarkastelu edellyttää nykyjärjestelmän analysointia ainakin kolmen eri tavoin määriteltävän verokiilan suhteen. Seuraavassa kuvataan Suomen sosiaaliturva- ja verojärjestelmien tuottamia verokiiloja ekstensiivisellä, intensiivisellä ja osaamismarginaalilla.

### Työmarkkinoille osallistumisen ja lisätöön kannustimet matalimmilla tulotasoilla

Työn tekemisen kannustavuudella tarkoitetaan yleisesti sosiaaliturva- ja verojärjestelmän rakenteellisia ominaisuuksia, jotka vaikuttavat siihen, missä määrin työn tekeminen on taloudellisesti kannattavaa. Työkykyisten työvoiman ulkopuolisten ryhmien päätökset työmarkkinoille osallistumisesta riippuvat siitä, kuinka suuri nettopalkka olisi verrattuna tilanteeseen ilman palkkatyötä. Taloudellisten tekijöiden lisäksi henkilön preferenssit ja kotitalouden tilanne sekä sosiaalietuuksien myöntämiskäytännöt vaikuttavat halukkuuteen siirtyä työmarkkinoille. Vastaavasti työssä olevat henkilöt tekevät tietyissä tilanteissa valintoja työuran katkoksesta tai sen päättämisestä. Myös näihin päätöksiin vaikuttavat verotus ja sosiaaliturva. Tärkein taloudellinen muuttaja työhön osallistumis päätöstä tekeville on palkkaa korvaava tulo verojen jälkeen suhteessa nettomääräiseen palkkaan eli nettokorvausaste.

Työttömät työnhakijat ovat tehneet työmarkkinoille osallistumis päätöksen ja etsivät työtä, mutta jos käytettävissä olevien tulojen ero työttömänä ja ansio työssä ollessa on hyvin pieni tai negatiivinen, ei työtön ole halukas vastaanottamaan työtä. *Työttömyysloukku* kuvaa tilannetta, jossa työllistyminen ei kasvata käytettävissä olevia tuloja juuri lainkaan. Henkilön voidaan sanoa olevan työttömyysloukussa, jos työn vastaanottamisen jälkeen ansio kasvaa enintään 20 prosenttia (eli työllistymisveroaste on korkeintaan 80 prosenttia). Tällä tavoin määriteltynä työttömyysloukussa oli vuoden 2007 lainsäädännön perusteella noin 15 prosenttia kaikista työttömistä (Honkanen ym., 2007; Hakola-Uusitalo ym., 2007). Tosin ainoastaan reilut kaksi prosenttia työttömistä ei olisi hyötynyt työllistymisestä lainkaan, eli heidän työllistymisveroasteensa<sup>3</sup> oli 100 prosenttia tai enemmän.

Työllistymisveroasteet ovat alentuneet 1990-luvun puolivälistä huomattavasti verotukseen tehtyjen muutosten seurauksena. Sen sijaan sosiaaliturvassa tehdyt lakimuutokset eivät ole juurikaan vaikuttaneet työllistymisveroasteisiin. Hakola-Uusitalo ym. (2007) vertasivat vuosien 1995 ja 2004 sosiaaliturva- ja verojärjestelmiä ja havaitsivat, että politiikkamuutosten seurauksena työllistymisveroasteet olivat alentuneet kautta linjan kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Vuoteen 2007 työllistymisveroasteet olivat alentuneet jo 10 prosenttiyksikköä. Keskimääräinen työllistymisveroaste on reilut 60 prosenttia. Se on muita korkeampi yksinhuoltajatalouksissa ja lapsiperheillä.

Aktiivisista toimenpiteistä huolimatta tietyt työvoiman ulkopuoliset ryhmät kohtaavat edelleen kannustinongelmia. Valtaosa ongelmista aiheutuu kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmän ansiotulovähenteisistä etuuksista.

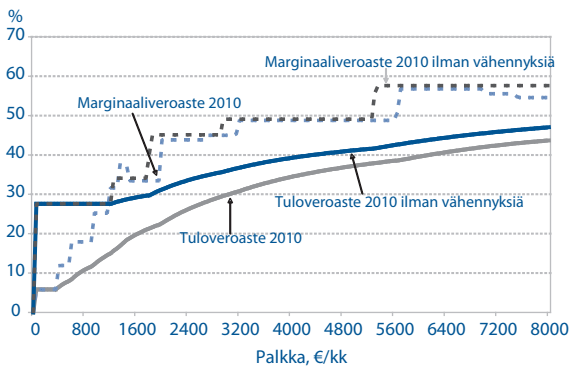
Kuviossa 2.2 on nähtävissä verotukseen erityyppisten verovähennysten avulla luotujen työntarjonnan kannustimien mittaluokka eri tuloalueilla. Palkkatulon keskimääräinen veroaste on useita prosenttiyksikköjä matalampi kai-

<sup>3</sup> Työllistymisveroasteella mitataan käytettävissä olevien tulojen muutosta työmarkkinoille siirryttäessä.

killä tulotasoilla vähennysten vuoksi. Matalimmilla tulotasoilla tulonhankkimisvähennys, kunnallisverotuksen perusvähennys ja ansiotulovähennys sekä valtionverotuksen työtulovähennys alentavat efektiivisiä veroasteita 10 – 20 prosenttiyksiköllä<sup>4</sup>. Keskituloalueilla niin ikään ansiotulo- ja työtulovähennykset alentavat keskimääräistä veroastetta 5 – 8 prosenttiyksikköä. Ylimmillä tulotasoilla puolestaan palkansaajamaksujen vähennyskelpoisuus tuottaa suurimman osan veroasteen alenemisesta.

### KUVIO 2.2. Viranpuolesta tehtävien työtuloon kohdistuvien vähennysten vaikutus keskimääräiseen ja marginaaliveroasteeseen eri palkkatasoilla vuonna 2010.

Lähde: VATT



Sosiaaliturvan taso nettopalkkaan verrattuna sekä etuuksien jyrkkä pieneneminen ansiotulojen noustessa tuottavat työvoiman ulkopuolisille ryhmille nk. *kannustinloukkuja*. Suomalaisen järjestelmän kannustinloukkuongelmia on tutkittu useissa tutkimuksissa. Työttömyysloukku antaa kuvan työttömien taloudellisista kannustimista. *Tuloloukku* taas on yleisempi käsite ja se kuvaa sekä ekstensiivisen että intensiivisen marginaalin korkeita *efektiivisiä marginaaliveroasteita*<sup>5</sup>, jolloin lisätyön tekeminen ei johda mainittavaan toimeentulon nousuun.

Laitila ja Viitamäki (2009) tarkastelivat lisätyön taloudellisia kannustimia erityyppisissä kotitalouksissa sekä esimerkkitapausten avulla että suomalaisessa väestössä vuonna 2009. Korkeita efektiivisiä marginaaliveroasteita kohdataan erityisesti silloin, kun palkan lisäksi saadaan esim. soviteltua työmarkkinatukea tai ansiopäivärahaa sekä muita tulojen myötä väheneviä sosiaaliavustuksia,

<sup>4</sup> Kuviossa on ainoastaan ansiotuloverotuksen marginaaliveroasteet, mutta ei sosiaaliturva-etuuksien aiheuttamia efektiivisiä marginaaliveroasteita.

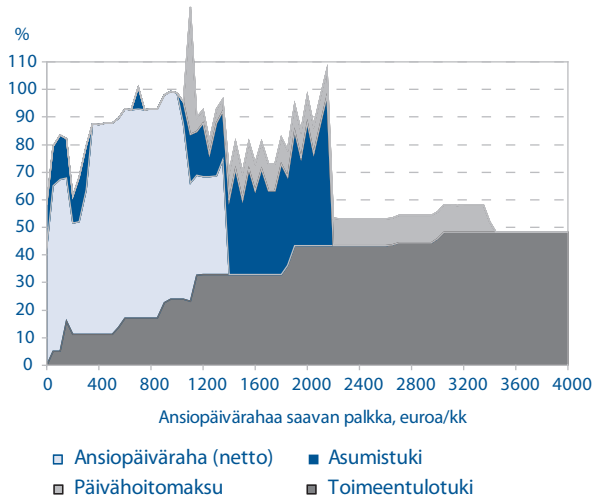
<sup>5</sup> Lisätyön taloudellista kannustavuutta mitataan tutkimuksissa efektiivisellä marginaaliveroasteella (METR, *Marginal Effective Tax Rate* =  $[1 - \text{käytettävissä olevien tulojen lisäys} / \text{bruttotulon lisäys}] \times 100\%$ ), joka kuvaa sitä osuutta bruttotulon lisäyksestä, jonka menettää tuloverojen, veronluonteisten maksujen, vähennettävien etuuksien ja tuloista riippuvaisen käyttäjämaksujen vuoksi.

kuten asumistukea ja toimeentulotukea. Palkkatasot, joilla efektiivinen marginaaliveroaste on yli 70 prosenttia, vaihtelevat kotitaloustyyppin mukaisesti, koska useimmat sosiaaliturvan etuudet ovat kotitalouskohtaisia. Koko väestön tasolla tuloloukussa oli tarkastelun perusteella noin 4,5 prosenttia kotitalouksista, eli 77 000 taloutta. Näistä huomattava osa on yksinasujia ja pienituloisia. Yksittäisistä efektiivistä rajaveroastetta korottavista osatekijöistä toimeentulotuella oli suurin vaikutus.

Laitilan ja Viitamäen mukaan ansiosidonnaisella päivärahalla olevista yksinhuoltajatalouksista tuloloukussa ovat työmarkkinoilla 0 – 2 400 euroa kuukaudessa ansaitsevat taloudet tyypillisten esimerkkitapausten perusteella arvioituina. Kuviossa 2.3 esitetään kahden lapsen yksinhuoltajan tapauksessa sosiaaliturva- ja verojärjestelmän efektiivinen marginaaliveroaste jaettuna osatekijöihinsä. Yksin asuvilla ansiopäivärahaa saavilla tuloloukku muodostuu 1 200 – 2 400 euron kuukausitulolla (keskiansiotasolla). Vähimmäispäivärahalla olevien yksinhuoltajien tuloloukku muodostuu palkkatulolle 1 000 – 2 200 euroa kuukaudessa (lasten lukumäärästä riippuen), kun yksinasuvalla tuloloukku muodostuu 0 – 1 300 euron kuukausituloilla.

**KUVIO 2.3. Esimerkki sosiaaliturva- ja verojärjestelmän tuottamista marginaali vaikutuksista jaettuna osatekijöihinsä. Harmaa pohja-alue ansiotuloverotuksen marginaaliveroasteet. Työmarkkinatukea saava yksinhuoltaja, jolla on kaksi lasta.**

Lähde: Laitila ja Viitamäki 2009



Tuloloukuissa on usein henkilöitä ja kotitalouksia, joiden saamia syyperusteisia etuuksia (kuten työmarkkinatukea) tai pieniä ansiotuloja täydennetään toimeentulotuella sekä vuokra- ja muita asumiskustannuksia katetaan yleisellä asumistuella. Etuuksien päällekkäisyyttä kuvaa hyvin se, että työmarkkinatukea saavista noin joka toiselle maksetaan yleistä asumistukea ja joka kolmannelle toimeentulotukea. Asumistuen saajista noin 40 prosenttia saa myös toimeentulotukea. Etuuksien päällekkäisyys johtaa siihen, että tukien pienentyessä suurin piirtein samoilla tuloalueilla kokonaistulot eivät nouse juuri lainkaan vaikka ansiotulot kasvaisivat. Liitteessä 2.1 on kuvattu asumisen tukemiseen liittyviä työntarjonnan kannustinongelmia.

Köyhyyteen, sosiaaliturvan tasoon ja työnteon kannustavuuteen liittyviä kysymyksiä käsiteltiin monesta näkökulmasta sosiaaliturvaa uudistaneessa SATA-komiteassa. Komitea ehdotti lukuisia parannuksia sosiaaliturvajärjestelmän toimintaan. Laajoja, sosiaaliturvan tuloharkintaa lieventäviä toimenpiteitä komitea piti liian kalliina ja tehottomina. Komitea ei myöskään ehdottanut työnteon kannustavuuteen vaikuttavia muutoksia verojärjestelmään. Komitea kiinnitti huomiota päällekkäisten sosiaaliturvaetuuksien ja kalliin asumisen aiheuttamaan tuloloukkuun ja ehdotti, että Suomen noin 450 000 valtion lainoittamasta vuokra-asunnosta nykyistä suurempi osa kohdennettaisiin yleistä asumistukea saaville. (STM 2009)

## Laatikko 2.1

Kallis asuminen lisää pienituloisten riippuvuutta toimeentulotuesta. Matala-palkkaisen työn tekemisen heikot kannustimet voivat pitkään vallitessaan johdattaa yhä heikompaan työelämään kiinnittymiseen ja mahdolliseen syrjäytymiseen. Tässä esimerkissä osoitetaan, miten perusturvajärjestelmä toimii siihen suuntaan, että etuusriippuvuus voi syntyä.

Esimerkkihenkilö asuu yksin, ja saa 12 kuukaudelta pientä palkkaa tai työmarkkinatukea. Lisäksi hänelle lasketaan verot, asumistuki ja toimentulotuki. Vuokra on joko 367 tai 517 €/kk. Alempi vuokra vastaa asumistuessa hyväksyttävää vuokraa, ylempää vuokraa ei ylimenevältä osalta hyväksytä asumistuella korvattavaksi, mutta toimeentulotuksessa se voidaan ottaa huomioon.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävät asumiskustannukset on normitettu mm. asunnon koon ja neliövuokran mukaan. Tämän lisäksi asumismenoissa on hakijan tulojen mukaan määräytyvä perusomavastuu, minkä vähentämisen jälkeen asumistuella korvataan 80 % hyväksytyistä kustannuksista. Yleinen asumistuki ei siis korvaa tulottomankaan henkilön kaikkia asumiskustannuksia, vaan vähintään 20 % hyväksytyistä vuokrasta jää kattamatta. Korvaamatta jäävä asumiskustannus voi olla tätäkin suurempi, jos hakijalla on normikokoa isompi asunto ja/tai asunnon neliövuokra ylittää kuntaryhmän normivuokran.

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Sitä maksetaan kun muut tulolähteet eivät riitä turvaamaan toimeentuloa ja välttämättömät menot vaativat rahoitusta. Asumiskustannukset otetaan huomioon toimeentulotuksessa etupäässä osana perustoimeentulotukea<sup>1</sup>. Asumiskustannukset otetaan lain mukaan huomioon "tarpeellisen suuruisina", mutta suuruusluokka on toimeentulotukea myöntävän kunnan harkittavissa. Useissa kunnissa on kunnan sisäisillä ohjeilla määritelty erikokoisten kotitalouksien kohtuullisten asumismenojen suuruus. STM:n laatimissa toimeentulotuen soveltamisohjeissa korostetaan, että toimeentulotuksessa asumiskulujen kohtuullisuusharkinnan tulisi olla tuen luonteesta johtuen väljempi kuin asumismenojen kohtuullisuusnormit asumistuessa. (STM 2007)

Mitä kalliimpaa asumista toimeentulotuella korvataan, sitä suurempi on palkka, jolla työllistyminen on taloudellisesti kannattavaa. Pahempi ongelma on kuitenkin se, että suhteellisen matalilla palkkatasoilla tai osa-aikatyössä, ei palkan noususta (paremmasta työpaikasta tai työtuntien lisäämisestä) koidu lainkaan taloudellista hyötyä, kun toimeentulotuki vähenee samalla määrällä kuin nettoansiot kasvavat.

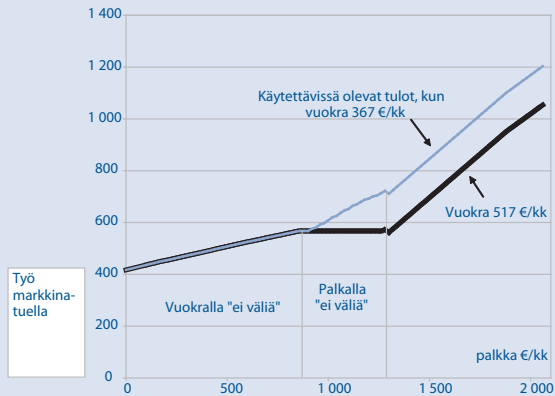
Pienillä työtuloilla toimeentulotuen etuoikeutettu tulo takaa, että palkan noususta edes 20 % jää työntekijälle. Etuoikeutettu tulo on kuitenkin enintään 150 €/kk. Kun etuoikeutettu tulo ei enää kasva, toimeentulotuki vähenee täysimääräisesti. Käytetyssä esimerkissä kriittinen alue on palkkatasolla 900 – 1 300 €/kk. Tällä palkkatulon välillä työntekijälle on yhdentekevää ansaitseeko hän keskimäärin 900 vai 1 300 €/kk. Tulotaso on tyypillinen esim. epäsäännölliselle tai osa-aikatyölle. Jos työntekijän vuokra on pienempi, efektiivinen marginaa-

<sup>1</sup> Toimeentulotuki jaetaan perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Esimerkissä oletetaan, että täydentävää tukea ei tarvita. Lisäksi oletetaan, että perustoimeentulotuki käsittää vain kiinteän perusosan ja asumiskustannuksia korvaavan osuuden. Asumiskustannukset ovat yksinkertaisuuden vuoksi yhtä suuret kuin vuokra.

liveroaste on alempi kuin 100 %. (Kuvion esimerkissä efektiivinen marginaaliveroaste jää alle 100 prosentin, jos vuokra vastaa asumistuen normeja).

Kallis asuminen ei toimeentulotuen saajaa haittaa, jos asumiskustannukset korvataan kokonaan. Halvempaan asuntoon muuttamisesta on hyötyä vasta sitten, kun työnteko vakiintuu vähintään osa-aikaiseksi. Voi olla, että työllistymisvaikeuksissa oleville henkilöille harppaus on liian pitkä – ja jää tekemättä.

Käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten vähentämisen jälkeen, €/kk, palkkatulojen mukaan tai työmarkkinatuella.  
Vuokra 367 tai 517 €/kk



Osittain tutkimuksissa havaitut korkeat työllistymisveroasteet ja korkeat efektiiviset marginaaliveroasteet ovat hyvinvointi- ja tasa-arvopoliitiikan kannalta hyväksyttäviä. Toisaalta riippuvuus sosiaaliturvasta ei saisi liikaa kaventaa pienituloisten ja työtä vailla olevien mahdollisuuksia parantaa elintasoaan työtä tekemällä. Työnteon kannustavuutta voidaan parantaa etuuskriteereitä tai verottamalla työtuloa lievemmin kuin etuustuloa. Esimerkiksi SATA-komitea ehdotti eräitä muutoksia perusturvaetuuskriteerien saannin ehtoihin. Toimeentulotuessa työtuloa jo etuoikeutetaan, mikä alentaa mm. pienten työtulojen efektiivisiä marginaaliveroasteita. Tuloverotuksessa työtuloa jo verotetaan etuustuloa keveämmin. Pienipalkkaisen työn kannattavuudessa merkittävät parannukset pelkästään tulonsiirto- tai verojärjestelmää muuttamalla on hankalaa ja tulee kalliiksi. Monissa ratkaisuihin kannustinongelma siirtyy vain tuloalueelta toiselle. Ratkaistavaksi jää, onko siirtymisestä saatava hyöty kustannuksia suurempi.

Syynä korkeisiin efektiivisiin marginaaliveroasteisiin ovat ennen kaikkea toimeentulotuki, soviteltu työttömyysetuus, työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen suhteen, asumistuki ja tuloverotuksen marginaalivero. Tuloverotuksen marginaaliveron vaikutus efektiiviseen marginaaliveroasteeseen riippuu tulotasosta. Pienituloisilla sen merkitys on vähäinen, mutta keskipalkkaisilla marginaaliveroaste on jo reilut 40 prosenttia. Toisin sanoen myös verojärjestelmä vähentää lisätyön kannustimia jo keskitulotasolla.

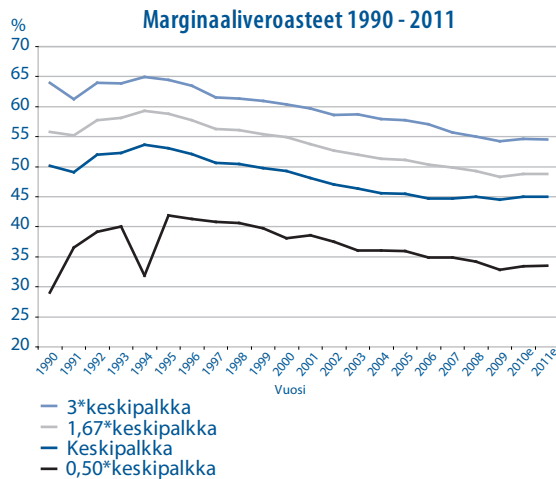


### Työntarjonnan kannustimet keski- ja ylempillä tulotasoilla

Tuloloukut, jolloin efektiivinen marginaaliveroaste on vähintään 70 prosenttia, kohdistuvat lähinnä alimpiin tulodesiileihin ja matalatuottoisempaan työvoimaan. Keskituloa ylempillä tulotasoilla tuloloukkuja ei juuri ilmene. Kun matalimmilla tulotasoilla kannustinongelmat liittyvät pitkälti sosiaali-etuusjärjestelmään, aiheutuvat lisätyön tekemisen kannustinongelmat keski- ja ylempillä tulotasoilla lähinnä tuloverojärjestelmän marginaaliveroasteista.

Palkkatulon marginaaliveroasteet ovat alentuneet vuodesta 1995 lähtien kaikilla tulotasoilla. Kuviossa 2.4 näkyy kokopäivätyössä olevan keskituloisen palkansaajan marginaaliveroaste sekä keskiansiotason suhteutettujen ansiotasojen marginaaliveroasteet vuosina 1990 - 2011. Marginaaliveroasteita on alennettu kuvassa näkyvillä tulotasoilla 9 – 13 prosenttiyksikköä. Keskimääräiset veroasteet ovat laskeneet vastaavasti noin kahdeksan prosenttiyksikköä, kun huomioidaan myös kunnallisveroaste sekä veronluonteiset sosiaalivakuutusmaksut. Valtion progressiivinen ansiotulovero on viime vuosina keventynyt siten, että reaaliostovoima on kasvanut reaalista ansiotason kehitystä nopeammin.

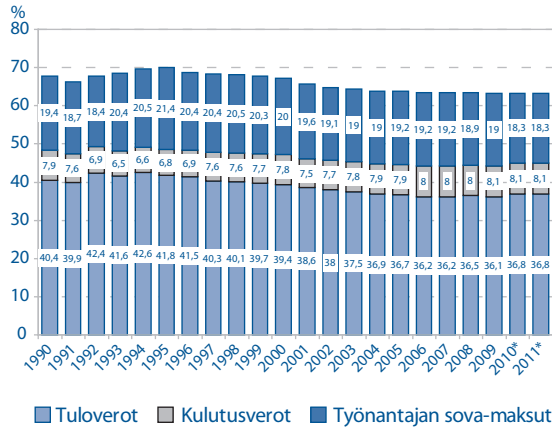
**KUVIO 2.4. Keskituloisen kokopäiväistä ansiotyötä tekevän (toiseksi alin käyrä) marginaaliveroaste vuosina 1990 – 2011\*. Kuviossa mukana myös eräiden muiden keskiansiotason suhteutettujen tulotasojen marginaaliveroasteet. Lähde: VATT**



Kun arvioidaan työpanokseen kohdistuvaa kokonaisverokiilaa marginaalilla, joka määrittää lisätyön tuottaman kulutusmahdollisuuksien lisän, lasjetaan verokiilaan mukaan tuloverojen lisäksi myös työnantajan maksamat sosiaalivakuutusmaksut sekä kulutusverot. Myös tällä tavoin arvioituna työpanoksen marginaaliseen lisäykseen kohdistuva marginaalivero on alentunut noin seitsemällä prosenttiyksiköllä keskituloisella työntekijällä. Kuvioista 2.5

näky, että marginaaliverokiilan<sup>6</sup> osatekijöistä tuloverojen aleneminen on vaikuttanut eniten marginaaliverokiilan pienenemiseen. Myös työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen aleneminen on pienentänyt marginaaliverokiilaa. Sitä vastoin kulutusverojen osuus marginaaliverokiilassa on noussut jonkin verran.

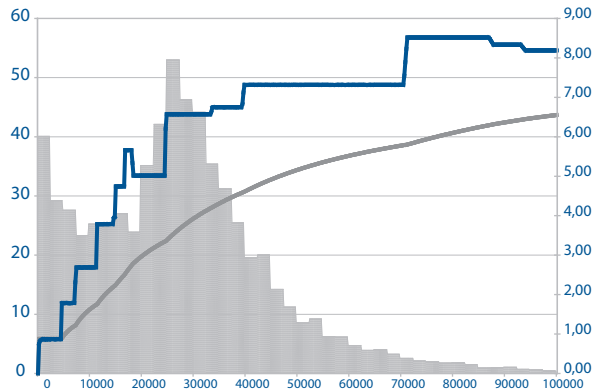
**KUVIO 2.5. Keskipalkkaisen työntekijän työvoimakustannusten marginaaliverokiila vuosina 1990 – 2011\*. Lähde: VATT**



Kuviossa 2.6 on näkyvissä nykyisten ansiotuloveroperusteiden mukaiset palkkatulon keskimääräiset veroasteet ja rajaveroasteet eri ansiotulotasolla vuonna 2010. Taustalla näkyy myös työtulo (>0) saaneiden jakautuma kullekin tuloalueelle. Keskimääräinen palkkataso on noin 37 000 euroa vuodessa. Valtionverotuksen ylimmän portaan marginaaliveroaste kohdentuu yli 70 000 euroa vuositasolla ansaitseville. Marginaaliveroaste tätä ylempillä työtulotasolla 55 – 56 prosenttia. Marginaaliveroasteen alenemiset johtuvat työtulo- ja ansiotulovähennysten poistumista.

<sup>6</sup> Tulonlisäyksen verokiila =  $\{s + m + [k / (1 + k)] (1 - m)\} / (1 + s)$ , jossa s on työnantajan sosiaalivakuutusmaksut; m on työntekijän rajaveroaste ja k on keskimääräinen kulutusveroaste verottomista hinnoista (Viitamäki 2000).

**KUVIO 2.6. Palkansaajan keskimääräinen veroaste ja rajaveroasteet eri bruttotulotasoilla v. 2010 sekä työtuloa saaneiden jakautuma (osuus tulonsaajista) 5 000 euron vuosiansiotasoryhmiin tulojakaumalla**



Liitteessä 2.3 on laskettu optimaalinen ylin rajaveroaste Suomen tapauksessa kansainvälisessä kirjallisuudessa esitetyllä tavalla soveltaen suomalaista ansiotulojakaumaa ja kirjallisuudessa esitettyjä verotettavan tulon joustoarvioita.

## 2.7 Ansiotuloverotuksen oikeudenmukaisuus

Suomalaisesta väestöstä valtaosa saa toimeentulonsa työstä. Vuonna 2007 noin 3,5 miljoonaa oli 16 – 64 –vuotiaita, joista noin 2,3 miljoonaa henkilöä kävi työssä vuoden aikana vähintään puoli vuotta. Työikäisten talouksiin kuului noin 4,5 miljoonaa henkilöä. Kotitalous, jossa on vähintään yksi työssä käyvä henkilö alittaa harvoin pienituloisuusrajan. Työssäkäyvien pienituloisuusaste on vajaat viisi prosenttia. Pienituloisuusrajan alitti noin 100 000 työllistä.

Tulonsiirroilla ja verotuksella on merkittävä rooli kotitalouksien väliseen tulonjakoon. Taulukossa 2.1 on esitetty tuotannontekijätulojen sekä maksettujen ja saatujen tulonsiirtojen jälkeinen tulojen jakautuminen tulokvintiileittäin sekä tuloeroja kuvaava Gini-kerroin. Markkinoilla muodostuneet tuotannontekijätulot (palkka-, yrittäjä- ja pääomatulot) jakautuvat hyvin epätasaisesti kotitalouksien kesken. Tuotannontekijätulojen jakautumista kuvaava Gini-kerroin saa arvon 45,5. Sosiaaliturvan tulonsiirrot tasaavat osaltaan markkinatuloeroja kohdistumalla suhteellisesti enemmän pienempituloisille. Kotitalouksien välisiä tuloeroja kuvaava Gini-kerroin pienenee arvoon 30,7. Välittömät verot tasaavat tuloeroja edelleen. Verojen jälkeen laskettu Gini-kerroin saa arvon 26,8. Verotuksen tuloeroja pienentävä vaikutus johtuu verojärjestelmän progressiivisuudesta. Tuloerojen kehitystä ja pienituloisuutta on käsitelty liitteessä 2.2.

**TAULUKKO 2.1. Tuotannontekijätulojen, tulonsiirtojen ja verojen vaikutus tulojakaamaan vuonna 2008.** Lähde: Tilastokeskuksen Tulonjakotilasto, 2010

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Gini-kerroin
Markkinatulot	1,3	3	4,7	6,3	7,6	9,2	10,9	12,7	15,7	28,7	45,5
Tulonsiirrot	3,4	4,9	6,1	7,1	8,1	9,2	10,4	11,7	14,2	24,8	30,7
Verot	3,9	5,6	6,6	7,6	8,5	9,4	10,4	11,6	13,6	22,8	26,8

Progressiivista verotusta pidetään oikeudenmukaisena, koska se turvaa *vertikaalista oikeudenmukaisuutta* kun verojen maksu perustuu maksukykyyn. Toisaalta progressiivinen verotus vaikuttaa taloudellisen päätöksenteon perustana oleviin marginaalisuureisiin, mikä taas on huono tehokkuuden kannalta. Verojärjestelmän tehokkaassa ja oikeudenmukaisessa suunnittelussa keskeisintä on tulonsiirto- ja verojärjestelmän yhteensovittaminen tavalla, joka turvaa työttömille ja työvoiman ulkopuolisille riittävän toimeentulon, mutta tekee työhön liittyvistä ponnisteluista taloudellisesti kannattavia. Kun kannustava järjestelmä edistää työttömien hakeutumista työmarkkinoille ja auttaa pienituloisia palkansaajia kohentamaan elintasoaan, tuloerot voivat kaventua.

Erilaiset työtulojen verotukseen kohdennetut verohyvitykset ovat yleistyneet eri maiden sosiaaliturva- ja veropolitiikassa, kun on haluttu parantaa erityisesti vain tiettyjen työntekijäryhmien taloudellista asemaa sekä työllisyyttä samanaikaisesti. Tunnetuin sovellus on jo 1975 USA:ssa käyttöön otettu *Earned Income Tax Credit* (EITC), joka suunnattiin yksinhuoltajaäideille. Verohyvityksen alkuperäisenä tarkoituksena oli lähinnä taloudellisen turvan tarjoaminen yhden huoltajan varassa oleville lapsiperheille. Samalla se kuitenkin nosti merkittävästi yksinhuoltajaäitien työllisyyttä, ja heidän työllisyysaste nousi lähes 10 prosenttiyksiköllä. Myös Isossa-Britanniassa otettiin jo parikymmentä vuotta sitten käyttöön verohyvitys, joka suunnattiin ensisijaisesti lapsiperheille (*Working Tax Credit*). Verohyvityksestä saatujen myönteisten vaikutusten seurauksena hyvityksen tasoa on parannettu useaan otteeseen (Blundell ja Hoynes, 2004; Brewer ja Browne, 2006).

Muut maat ovat omaksuneet samantapaisia työtuloon sovellettavia verovähennyksiä tai työtuloa vastaan myönnettyjä verohyvityksiä, jotka jopa ylittävät maksettavaksi määrättyjen verojen määrän, jolloin kysymyksessä on puhdas tulonsiirto (*non-wastable tax credits*). Nykyisin jo enemmistöissä OECD-maista sovelletaan tämän tyyppistä työpanokseen sidottua verotukea. Suomessa työtuloista tehtävää kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä alettiin soveltaa jo 1990-luvun alkupuolella, jolloin massatyöttömyyttä yritettiin poistaa muiden keinojen lisäksi myös verokannustimilla. Työtulon verotus keveni suhteessa päivärahatulon verotukseen. Myös Suomessa on laajennettu työtuloon kohdistettavia vähennyksiä lähes vuosittain niiden käyttöönotosta lähtien. Vuonna 2005 lisättiin myös valtion ansiotuloverotukseen erillinen työtulovähennys, jonka tarkoituksena oli lisätä työn tekemisen kannusteita.

Vain työtuloihin myönnettävien verovähennysten etuna on se, että sen saamisen edellytyksenä on työhön osallistuminen, jolloin se edistää työllistymistä ja parantaa työllistyneiden taloudellista asemaa. Lisäksi työtulovähennys voidaan kohdentaa kustannuksia säästään tarkasti vain tietyille tuloalueelle tai sen avulla voidaan vaikuttaa vain valittujen ryhmien työllisyyteen ulottamatta veroetua kaikille. Matalille tulotasoinneille kohdennetut vähennykset tasoittavat tuloeroja ja parantavat pienituloisten taloudellista asemaa.

Työtuloon sovellettavilla vähennyksillä voidaan monissa tapauksissa saavuttaa verotuksen tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta samanaikaisesti. Edellytyksenä on, että työttömiä tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevia työllistyy.

Verotyöryhmän ehdotuksissa tavoitellaan verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta myös sitä kautta, ettei eri verojärjestelmiä voida käyttää hyväksi siten, että verosuunnittelun avulla voidaan pienentää veronmaksukyvyyn mukaista verotaakkaa. Samalla tulotasolla verojen osuus pitäisi olla yhtä suuri. Tällä on suuri merkitys tulojen jakautumiseen ja vertikaaliseen tasa-arvoon, vaikka lähtökohtaisesti tällä pyritäänkin turvaamaan verojärjestelmän *horisontaalinen tasa-arvoisuus*.

## 2.8 Työryhmän linjaukset ansiotuloverotukseen

Työryhmä ehdottaa, että koko verojärjestelmän tehokkuuden lisäämiseksi verotuksen painopistettä siirretään työn verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Työryhmän esittämät kulutukseen liittyvien verojen korotukset antavat mahdollisuuden keventää ansiotuloverotusta kahdella miljardilla eurolla vuositasolla vuoden 2010 tasossa staattisesti arvioituna.

Työllisyys- ja tuottavuustavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä esittää, että verotuksen painopistettä siirretään työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Ikäsidonnaisten menojen kasvusta syntyy paine työtulojen verotuksen kiristymiseen kunnallisissa ansiotuloverotuksissa ja eläkejärjestelmässä. Työllisyyden kannalta työtulojen verotusta on syytä tarkastella kokonaisuutena. Tätäkin taustaa vasten työn verotuksen keventäminen on perusteltua valtion tulo-verotusta painottaen.

Työhön osallistumisen kannustimien parantamiseksi verotusta kevennetään keskimääräistä enemmän kaikkein matalimmilla tulotasoinneilla. Kevennyksen kohdentaminen alimmille tulotasoinneille parantaa matalatuottoisen sekä osa- ja määräaikaisen työvoiman taloudellista asemaa.

Ylin efektiivinen rajaveroaste (pakolliset työntekijän sosiaalivakuutusmaksut mukaan lukien) lasketaan nykyisestä 54,6 prosentista noin 50 prosenttiin työn tuottavuusponnistusten kannustamiseksi, asiantuntijoiden houkuttelemiseksi sekä tulonmuunto-ongelman pienentämiseksi. Optimaalisen ylimmän marginaaliveroastelaskelmien (ks. liite 2.3) mukaan veroasteen alentaminen tälle

tasolle voisi tuottaa verotuloja sen välitöntä budjettivaikutusta enemmän kun huomioidaan ansiotuloverokertymien lisäksi myös muut verokertymät.

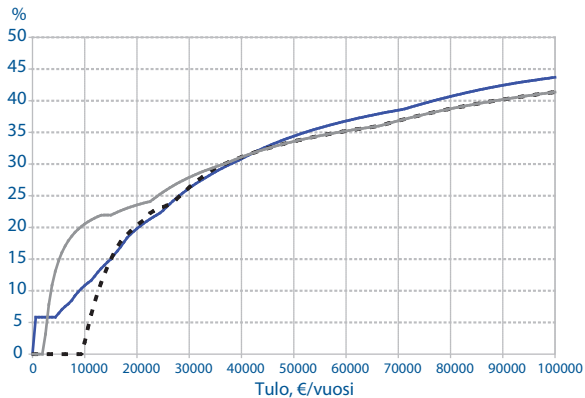
Lisäksi työryhmä ehdottaa, että kotitalousvähennyksen enimmäismäärä alennetaan 2 300 euroon vuodessa verovelvollista kohti nykyisestä 3 000 eurosta ja verovähennyksen osuutta työkustannuksista alennetaan nykyisestä 60 prosentista 50 prosenttiin. Verotyöryhmän muistiossa (Pylkkänen 2010) on selvitetty tarkemmin kotitalousvähennystä ja sen taloudellisia vaikutuksia ja perusteluja.

Seuraavassa tarkastellaan työryhmän linjauksen mukaista ansiotuloverokevennystä eri tulotasoilla. Uudistuksen taustalla olevat keskeiset tavoitteet ovat näkyvissä kevennyksen kohdennuksissa. Linjausten mukaiset kevennykset voidaan teknisesti toteuttaa eri menetelmillä. Mahdollisia toteuttamistapoja kuvataan jäljempänä. Verotyöryhmän ehdottamaa kohdennusta verrataan vuoden 2010 voimassa olevaan ansiotuloverotukseen.

Kuviossa 2.7 esitetään eri ansiotulolajien verotus vuonna 2010. Kuviosta näkyy keskimääräiset veroasteet kullakin bruttotulotasolla ansiotulolajeittain. Eläketuloihin kohdistuvien eläketulovähennysten takia eläkkeistä aletaan maksaa veroa vasta noin 10 000 euron vuosiansiotasolla. Noin 15 – 45 000 euron vuositulotasolla eläketulon verotus on samalla tasolla kuin palkkatulon verotus. Tätä korkeammilla vuositulotasolla eläke- ja muu etuustulo on keveämmin verotettua kuin vastaavan suuruinen palkkatulo. Suhteessa palkkatulon verotukseen on päivärahatulojen verotus puolestaan huomattavasti kireämpää lähes keskipalkkaa vastaavalle tulotasolle asti. Työn verotusta on systemaattisesti kevennetty suhteessa etuustuloihin, koska työn tekemisen taloudellisilla kannusteilla on haluttu edistää työllisyyttä.

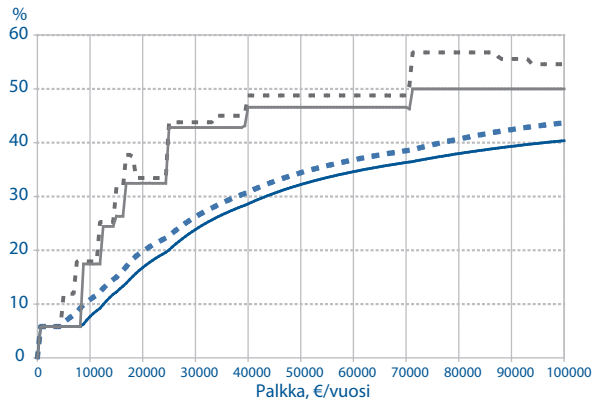
**KUVIO 2.7. Keskimääräiset veroasteet eri vuosiansiotasolla yksinomaan päivärahatuloa (harmaa käyrä), eläketuloa (katkoviiva) ja palkkatuloa (sininen käyrä) saavilla vuonna 2010 (keskimääräinen kunnallisveroaste 19,98 %).**

Lähde: VATT



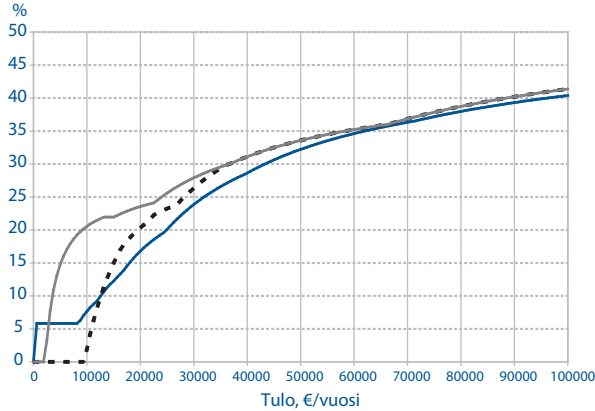
Verotyöryhmän ehdottamassa mallissa työn verotusta kevennetään kahdella miljardilla eurolla. Kevennys kohdistetaan suhteellisesti hieman voimakkaampana pienituloisille sekä kaikkein suurituloisimmille, joilla nykyisin efektiivinen marginaaliveroaste on noin 55 prosenttia. Kuviossa 2.8 esitellään verotuksen kehittämistyöryhmän linjausten mukainen verotusta keventävä malli palkansaajan tapauksessa (sisältää pakolliset sosiaalivakuutusmaksut). Keskimääräinen veroaste laskee noin kolmella prosenttiyksiköllä alle 30 000 euron tuloilla sekä yli 70 000 euron bruttotuloilla (verokevennys kuitenkin kasvaa tulojen kasvaessa: 150 000 euron vuosiansiotasolla keskimääräinen vero alenee 3,7 prosenttiyksikköä, 500 000 euron vuosiansiotasolla keskimääräinen vero alenee 5,1 prosenttiyksikköä). Tällä välillä keskimääräinen veroaste laskee noin 2,2 prosenttiyksikköä. Ylin marginaaliveroaste tässä mallissa on tasan 50 prosenttia.

**KUVIO 2.8. Palkkatuloa saavan keskimääräinen veroaste ja marginaaliveroaste eri vuosituloasooilla vuoden 2010 veroperusteilla (katkoviivat) sekä verotyöryhmän esittämässä mallissa (yhtenäiset viivat). Lähde: VATT**



Koska eläketulon ja päivärahatulon verotukseen ei tehdä muutoksia, vastaavat kuviossa 2.7 esitetyt keskimääräiset veroasteet työryhmän linjausten mukaista verotusta näiden ansiotulolajien osalta. Kuviossa 2.9 esitetään ehdotuksen mukaisesti toteutetut eri ansiotulolajien keskimääräiset veroasteet rinnakkain.

**KUVIO 2.9. Verotyöryhmän esittämä ansiotuloverotus eri ansiotulolajeilla. Pelkkää päivärahatuloa saavan (harmaa käyrä), eläketuloa saavan (katkoviivalla merkitty) ja palkkatuloa saavan (sininen käyrä) keskimääräinen veroaste vuoden 2010 tasossa arvioituna. Lähde: VATT**



Verotyöryhmä on arvioinut tässä yhteydessä myös omaishoidon tuen vero-kohtelua. Omaishoidon tuki on työkorvaus, joka on veronalaista tuloa ja josta toimitetaan ennakonpidätys. Tuesta saa ansio- ja työtulovähennyksen. Lisäksi hoidettavan avustamisesta aiheutuneita kustannuksia, kuten matka- ja puhe-linkuluja, voi esittää vähennettäväksi valtion verotuksessa (harkinnanvarainen veronmaksukyvyyn alentumisvähennys).

Kokonaisuutena työryhmä katsoo, että omaishoidon verovähennykset ovat nykyisellään riittävät.

Kotitalousvähennyksen saa henkilö, joka maksaa kotonaan tai vapaa-ajan asunnossaan tehdystä tavanomaisesta kotitalous-, hoiva- tai hoitotyöstä, asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapidosta tai perusparannuksesta palkkaa tai työkorvausta. Vähennysoikeus laajeni vuonna 2005 koskemaan myös verovelvollisen tai puolison vanhemmille tai isovanhemmille ostamia palveluja.

## 2.9 Veroreformin kustannukset ja tulojakaumavaikutukset

Verotyöryhmän ehdottaman uuden ansiotuloveromallin julkisen talouden budjettivaikutukset ja kotitalouksien tulojakaumavaikutukset on laskettu vertaamalla ehdotettuja veroperusteita voimassa olevaan verotukseen staattisesti arvioiden. Toisin sanoen vaikutukset lasketaan vuoden 2010 otosväestölle soveltamalla uusia veroperusteita siten, että kenenkään työmarkkinakäyttäytyminen ei muutu. Laskelmat on tehty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja valtiovarainministeriön käytössä olevalla TUJA-mikrosimulointimal-



lilla vuoden 2010 sosiaalietuus- ja veroperusteiden mukaisina sekä kyseisen vuoden tasoon ajantasaistetulla otosaineistolla<sup>7</sup>. Kvalitatiivisia arvioita työtulon verotuksen keventämisen tuottamista käyttäytymisvaikutuksista on esitetty työryhmän väliraportissa.

Verotuksen keventäminen tuottaa noin 2,1 miljardin euron menetyksen ansiotulojen verotuottoon vuoden 2010 tasossa arvioituna. Vuoden 2011 veroperusteisiin ja tulotasoon sovellettuna verokevennys tuottaa noin 1,9 miljardin verotulomenetyksen. Kevennysten kohdistukset ja tekninen toteuttamistapa vaikuttavat eri veronsaajien verotuottoihin eri tavoin. Koska kevennys toteutetaan keskimääräistä suurempana matalimmille tulotasolle, kohdistuvat kevennyksen kustannukset myös kunnallisveron ja kirkollisveron tuottoihin. Ylimmillä tulotasolla kevennyksen verotulomenetykset aiheutuvat pääosin valtiolle.

Jos kevennys tehtäisiin vastaavan suuruisena myös eläkkeensaajien tuloverotukseen, aiheutuisi siitä reilun 700 miljoonan euron verotulomenetyksen. Työryhmän esittämällä kevennyksellä halutaan nimenomaisesti lisätä työntekoa ja kannustaa pidempään työuraan. Työtuloihin kohdennettu verokevennys lisää myös jo eläkkeelle siirtyneiden kannusteita työtulojen hankkimiseen.

Ehdotetun mallin tulonjakovaikutuksia on esitetty taulukossa 2.2 ja 2.3. Verokevennyksen kohdistaminen työtulojen verotukseen kasvattaa kotitalouksien ekvivalenttien tulojen mukaan laskettua *mediaanituloa*, johon köyhyysraja suhteutetaan (60 % mediaanitulosta). Suhteellinen köyhyys kasvaa, koska mediaanitulo kasvaa, vaikkei eläke- ja päivärahatulonsaajien käytettävissä olevat tulot muutukaan.

Kotitalouksien välisiä tuloeroja kuvaava Gini-kerroin on yleisesti käytetty tulonjaon epätasaisuutta kuvaava indikaattori, jossa tulojen hajonnan laajuus on kiteytetty yhteen lukuarvoon, joka voi saada arvon väliltä 0 ja 100. Gini-kertoimessa tuloerot suhteutetaan kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien tulojen *keskiarvoon*. Staattisen tulojakaumavaikutustarkastelun perusteella kotitalouksien välisiä tuloeroja kuvaava Gini-kerroin kasvaa 0,3 prosenttiyksiköllä ehdotetun veromuutoksen vaikutuksesta.

<sup>7</sup> TUJA-mallissa pohja-aineistona on Tilastokeskuksen tuottama tulonjakotilaston palveluaineisto vuodelta 2008, jossa on noin 10 000 kotitaloutta ja yhteensä vajaat 30 000 kotitalouksiin kuuluvaa henkilöä. TUJA-mikrosimulointimallin käsikirja Niinivaara ja Viitamäki (2005).

**TAULUKKO 2.2. Verotyöryhmän esittämien linjausten mukaan toteutetun ansiotuloveromuutoksen vaikutus pienituloisuuteen ja tuloeroja mittaavaan Gini-kertoimeen.** Lähde: VATT

Tuloerojen ja köyhyyden tunnuslukuja Muutokset (Malli miinus 2010)			
	Euroa/v	%	%-yks.
Köyhyyserä, euroa/v ja %	309	2,4	
Köyhien lukumäärä, hlöä ja %	33 390	22,6	
Köyhyyssaste, %-yksikköä			0,6
Lapsiköyhien lukumäärä, hlöä ja %	290	0,2	
Lapsiköyhyyssaste, %-yksikköä			0,0
Eläkeläisköyhien lukumäärä, hlöä ja %	30 560	14,3	
Eläkeläisköyhyyssaste, %-yksikköä			2,4
Gini-kerroin, %-yksikköä			0,3

**TAULUKKO 2.3. Verotyöryhmän esittämien linjausten mukaan toteutetun ansiotuloveromuutoksen vaikutus eri tulokymmenyksiin absoluuttisena ja suhteellisena tulojen muutoksena.** Lähde: VATT

Muutokset (Malli miinus 2010)	Euroa/v	%	Suhteellinen tulo-osuuden muutos %-yks.
Desiilien tulojen muutos, €/v ja %, ja tulo-osuudet, %-yks.			
1.	87	0,9	-0,1
2.	152	1,1	0
3.	257	1,6	0
4.	360	1,9	-0,1
5.	443	2,1	0
6.	528	2,3	0
7.	625	2,4	0,1
8.	739	2,6	0
9.	904	2,7	0
10.	1669	2,8	0,1

**Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja**

Kevennykset voidaan toteuttaa työtuloihin kohdistettavia vähennyksiä kasvattamalla ja valtion ansiotuloveroasteikon marginaaliveroasteita alentamalla, jolloin kevennys kuitenkin siirtyisi myös muille ansiotulolajeille kuin yksinomaan työtuloille. Jotta linjauksen mukainen verotus saadaan aikaan, pitäisi vastaavasti nostaa muiden tulonsaajien verotusta esim. korottamalla sairaan-

hoitomaksua tai muulla tavalla ottamalla käyttöön valtiolle tuleva vero etuus- ja eläketulolle.

Linjausten mukainen kevennys voidaan toteuttaa myös yksinomaan työtulovähennystä laajentamalla siten, että kevennykset kohdentuvat ainoastaan työtulojen verotukseen.

Vähennysjärjestelmää on kevennysten toteuttamisen yhteydessä mahdollista myös yksinkertaistaa yhdistelemällä nykyisiä työtuloon liittyviä vähennyksiä, jolloin ansiotuloverojärjestelmä selkeytyy ja yksinkertaistuu.

## LIITE 2.1

### Asumisen tukeminen ja tuloloukut

Yksi liian vähälle huomiolle jäänyt tuloloukkuongelma liittyy etuuksien päällekkäisyyteen yhdistettynä asumiseen. Pienituloisen asumiskustannuksia katetaan ensisijaisesti tiukasti normitetulla asumistuella ja viime kädessä toimeentulotuella. Hyvin suuri osa yleistä asumistukea saavista saa myös toimeentulotukea asumismenoihinsa. Toimeentulotuessa pienituloisen kohtuulliset asumismenot korvataan todellisen suuruksina esim. ottaen huomioon kunnan alueella vallitseva vuokrataso. Mitä kalliimpaa asumista viimesijaisesti toimeentulotuella korvataan, sitä heikommin työllistyminen pienellä palkalla kannattaa (ks. Laatikko 2.1). Asumismenojen osuutta toimeentulotuessa ei valtakunnallisesti tilastoida, kuten ei sitäkään, miten suurina kunnat ottavat huomioon asumiskustannuksia toimeentulotukea myönnettäessä. Tietoa ongelman laajuudesta saa vain epäsuorasti rekisteriaineistoja simuloimalla tai kyselytutkimuksilla.

Kela:n asumistuki- ja THL:n toimeentulotukirekisterien avulla on arvioitu kuinka suuren osuuden myönnetystä toimeentulotuesta asumiskustannukset muodostavat (Honkanen, 2010). Toimeentulotuen saajien asumismenot ovat keskimäärin 133 euroa kuukaudessa suuremmat kuin asumistuki. Vajaus johtuu asumistuen pinta-ala- ja neliövuokranormin ylityksistä sekä omavastuuosuuksista. Arviota asumiskustannusten osuudesta toimeentulotuessa on vaikea tehdä, ja laskelmien mukaan se olisi noin 21 – 63 prosenttia perustoimeentulotuen menoista. Kuntien toimeentulotukiviranomaisille lähetetyn kyselyn mukaan vajaan 90 prosenttia kunnista on määritellyt omia normeja toimeentulotuessa hyväksyttävillä asumismenoilla (Heinonen, 2010). Normien soveltaminen on kuitenkin joustavaa. Kuntien oma arvio asumismenojen osuudesta toimeentulotuen kustannuksissa on keskimäärin 52 prosenttia, mutta kunnittainen vaihtelu on suuri. Perustoimeentulotuen menot vuonna 2010 ovat 626 miljoonaa euroa, tästä asumismenojen osuus olisi siten reilut 300 miljoonaa euroa. Yleisen asumistuen menoihin, 512 miljoonaa €, verrattuna asumisen lisätuki tätä kautta on huomattava

Asumiseen liittyvien tukien kohdentamiseen liittyy myös muita työllisyyttä heikentäviä ongelmia kuin asumistuen ja toimeentulotuen aiheuttamat korkeat efektiiviset marginaaliveroasteet. Valtion tukemat vuokra-asunnot tarkoitettiin alun perin pienituloisimpien asumisen tukimuodoksi, mutta nykyisin niissä asuu yhä paremmin toimeentulevia. Tuetuissa vuokra-asunnoissa vuonna 1990 asuvista yleistä asumistukea sai 70 prosenttia, mutta 2009 enää alle puolet oli niin pienituloisia, että tämä oikeutti asumistukeen. Neliövuokriltaan valtion tukemat asunnot ovat vapaa-rahoitteisia keskimäärin selvästi edullisem-

pia. Vuokraeroja pienentää kuitenkin se, että yksityiset vuokra-asunnot ovat keskimäärin pienempiä. Asumistuen normivuokrien ylityksiä on sekä valtion rahoittamissa että yksityisissä vuokra-asunnoissa. Yksityisissä vuokra-asunnoissa ylitykset ovat kuitenkin yleisempiä ja keskimäärin suurempia. Suurelle osalle vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvien vuokrat ja osin muut asumismenot korvataan asumistuen ylittävältä osalta kokonaan toimeentulotuen kautta. Jos tuettu asuminen kohdentuisi vain kaikkein pienituloisimmille, ei yleistä asumistukea tarvitsisi täydentää toimeentulotuella samassa määrin kuin nykyään, jolloin myös lisäansioihin kohdistuva tuloloukku rajoittuisi matalammalle ja huomattavasti kapeammalle tuloalueelle.

## LIITE 2.2

### Tuloerot ja pienituloisuus

Suomi on ollut pienten tuloerojen maa moniin muihin OECD-maihin verrattuna. *Tuloerot* ovat kuitenkin kasvaneet varsin nopeasti parin viime vuosikymmenen aikana. OECD:n (2008) julkaiseman raportin mukaan tuloerojen kasvu on ollut Suomessa 1990-luvun puolivälistä lähtien nopeammin kuin missään muussa OECD:n jäsenmaassa. Tuloerojen voimakas ja yhtäjaksoinen kasvu alkoi 1990-luvun alussa, jolloin kotitalouksien välisiä tuloeroja kuvaava Gini-kertoimen arvo oli 19,9. Nyt Gini-kerroin on noin 28.

Tuloerojen kasvua ei selitä markkinoilta saatujen tulojen (tuotannontekijätulojen) epätasaisempi jakautuminen, vaan se, että sosiaaliturvaetuuksien ja verotuksen tuloeroja tasaava vaikutus on vähentynyt selvästi 1990-luvun puolivälistä lähtien. Vuodesta 1993 lähtien tuotannontekijätuloilla mitatut tuloerot ovat pysyneet käytännöllisesti katsoen ennallaan (Tilastokeskus 2010), vaikka työllisyys ja taloudellinen toimeliaisuus ovat pitkän talouskasvun aikana kohentuneet merkittävästi. Saatujen tulonsiirtojen (mm. eläkkeet, päivärahat ja opintotuet) tuloja tasaavan vaikutuksen väheneminen on johtunut lähinnä siitä, että sosiaaliturvan etuuksien taso ei ole kasvanut samaa vauhtia tuotannontekijätulojen kanssa. Myös verotuksen tuloja tasaava vaikutus on vähentynyt 1990-luvun lamavuosisista lähtien. Tämä johtuu ansiotuloja lievemmin verotettujen pääomatulojen osuuden kasvusta ja siltä osin tuloverotuksen progressiivisuuden vähentymisestä.

Myös *pienituloisuus* on kasvanut Suomessa nopeammin useimpiin muihin kehittyneisiin maihin verrattuna. Pienituloiseksi määritellään ne henkilöt, joiden kotitalouden kulutusyksikköä kohden lasketut käytettävissä olevat tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanitulosta. Pienituloisuusaste kuvaa kaikkein pienituloisimpien asemaa suhteessa keskivertotulonsaajaan. Pienituloisuusraja vuonna 2008 yksinasuvalla aikuisella oli 13 760 euroa. Kaikkiaan Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan mukaan pienituloisuusrajan alittaneita henkilöitä oli noin 696 100 vuonna 2008 (pienituloisia oli 395 000 vuonna 1990). EU-SILC 2007 – tutkimuksen mukaan pienituloisuusaste väestöstä oli Suomessa Pohjoismaiden korkein. Suomessa pienituloisuusaste oli 13,2 prosenttia vuonna 2008. Vuodesta 1995 vuoteen 2007 pienituloisuusaste kasvoi tulonjaon kokonaistilaston mukaan noin 90 prosentilla.

Valtaosa köyhyysrajan alittavista henkilöistä ei tee ansiotyötä. Vuonna 2008 yli puolet työttömistä kuului pienituloisten joukkoon. Työttömillä on suurin köyhyysriski kaikista sosioekonomisista ryhmistä. Työttömien pienituloisuusaste on 2000-luvulla noussut 14 prosenttiyksikköä. Opiskelijoista noin kolman-

nes, eläkeläisistä 16 prosenttia ja muista ammatissa toimimattomista 27 prosenttia luokitellaan pienituloisiksi.

Taulukossa 1 on eritelty sosioekonomisen aseman mukaan pienituloisin väestönosa eri tarkasteluvuosina. Taulukossa kuvatut osuudet ovat henkilötasolla. Lisäksi alle 16-vuotiaat on taulukossa mukana. Pienituloisista suurin yksittäinen ryhmä on eläkeläiset. Eläkeläisistä noin 195 000 on pienituloisia. Yrittäjiä ja palkansaajia pienituloisimmassa väestönosassa on suhteellisesti vähemmän kuin etuustulojen varassa olevia. Köyhyysriski on 2000-luvulla kasvanut henkilöillä, jotka elävät tulonsiirtojen varassa. Erityisesti yhden hengen talouksille ja lapsiperheille tulonsiirrot eivät anna kovinkaan hyvää toimeentuloa. Köyhyysriski on kuitenkin pieni silloin, jos samassa taloudessa on työssäkäyvä perheenjäsen. Lasten taloudellinen asema määräytyy koko kotitalouden käytettävissä olevien tulojen ja perheen kokoonpanon mukaan. Tällä tavalla laskettuna pienituloisimpien joukkoon kuuluu noin 132 000 alle 16-vuotiasta.

**TAULUKKO 1. Pienituloiset sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1990 – 2008. Prosenttiosuukina pienituloisista. Lähde: Lohikoski 2010**

Sosioekonominen ryhmä	1990	1995	2000	2005	2008
Yrittäjät	11	10	7	6	6
Palkansaajat	10	7	9	8	9
Opiskelijat	12	20	16	18	16
Eläkeläiset	45	19	21	27	28
Työttömät	3	25	20	18	17
Muut ammatissa toimimattomat	6	6	6	7	7
Alle 16-vuotiaat	14	13	21	17	19
Kaikki, %	100	100	100	100	100
<b>KAIKKI, lkm</b>	<b>395 000</b>	<b>361 700</b>	<b>576 100</b>	<b>660 500</b>	<b>696 100</b>

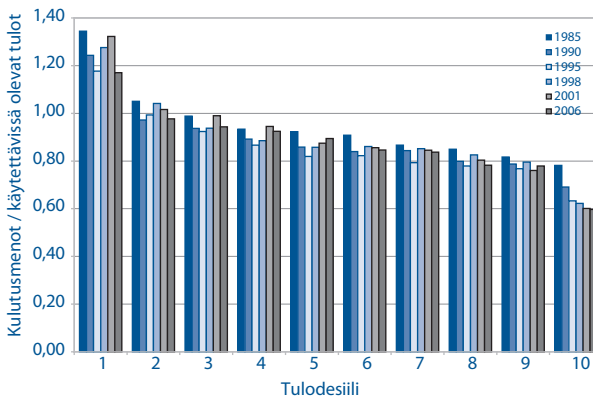
Henkilöiden *tuloliikkuvuutta* on tarkasteltu suomalaisissa tutkimuksissa yleensä otospohjaisilla tutkimuksilla, joilla saadaan poikkileikkauskuva pienitai suurituloisuudesta. Sen sijaan sitä, miten yksittäiset ihmiset ovat todellisuudessa elinaikanaan tulojakaumassa liikkuneet, on vähän tutkimusta. Syynä tähän on se, että elinkaarien seurantaan tarvitaan koko väestön kattavia tutkimusaineistoja useiden vuosien ajalta. Ruotsalainen (2010) käyttää Tilastokeskuksen kokonaisaineistoa selvittäessään suomalaisten tuloliikkuvuutta. Tutkimuksen mukaan liikkuminen alimman ja ylimmän tuloluokan välillä on melko harvinaista, paljon yleisempää on jäädä tulojakauman jompaankumpaan päähän. Pysyvän pienituloisuuden riski on suurin vähän koulutetuilla, kun taas hyvä koulutus takaa aseman ylimmässä tuloryhmässä. Pienituloisimpien joukosta suurituloisimpien joukkoon nousemista selittää koulutus ja sen tuomat hyvät ansiot joko palkansaajina tai yrittäjinä. Toisaalta aina ylimpään joukkoon

nouseminen ei johdu paremmasta muodollisesta koulutuksesta, sillä kolmella viidestä nousun tehneistä koulutustaso ei ollut parantunut.

Vaikka Suomessa suurituloisuus on pysyvämpää kuin pienituloisuus, myös pienituloisuus on pitkittynyt. Pitkittyneesti pienituloisten osuus koko väestöstä oli 9 prosenttia vuonna 2008. Lisäksi pienituloisten joukossa tuloerot ovat kasvaneet siten, että yhä useamman tulot jäävät varsin kauas mediaanitulosta. Alle 40 prosenttia mediaanitulosta ansaitsevia oli jo lähes 20 prosenttia, kun vielä vuonna 2000 heitä oli 13 prosenttia.

Kotitalouksien hyvinvointia ja taloudellista toimeentuloa kuvaa tulojen suhteellisen jakautumisen lisäksi kotitalouksien kulutusmenot. Käytettävissä olevien kotitalouskohtaisten ekvivalenttien tulojen mukaan jaoteltuna kotitalouksien kulutusmenot ylittävät kotitalouden käytettävissä olevat tulot kahdessa alimmassa tulodesiilissä (kuvio 2). Kulutusmenojen suhde käytettävissä oleviin tuloihin on laskettu tilastovuosille 1985 – 2006, jolloin toteutettiin Tilastokeskuksen kulutustutkimus haastattelututkimuksena noin 5 000 kotitaloudelle. Ylimmässä desiilissä kulutusmenot ovat noin 60 prosenttia käytettävissä olevista tuloista ja kulutusosuus on laskenut noin 20 prosenttiyksiköllä tarkastelujaksona.

**KUVIO 1. Käytettävissä olevien tulojen perusteella tulokymmenyksiin jaettujen kotitalouksien kulutusmenot suhteessa kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin vuosina 1985 – 2006.** Lähde: Riihelä 2010





## LIITE 2.3

### Optimaalinen ylin rajaveroaste

Suomessa työtulon ylin rajaveroaste on tänä vuonna 54,6 prosenttia kun siihen luetaan mukaan vakuutetun sosiaalivakuutusmaksut. Jos työn rajaveroakiilaan otetaan mukaan myös keskimääräiset välilliset verot (noin 19 prosenttia), sen arvoksi saadaan 61,8 prosenttia.<sup>8</sup>

Monissa maissa on käyty keskustelua siitä, millä ansiotulojen ylimmän rajaveroasteen tasolla veroasteen nousu ei enää lisää verotuottoja vaan vähentää niitä. Keskustelun taustalla on yhtäältä ajatus verotuoton maksimoivasta veroasteesta ja toisaalta useissa maissa tehty havainto, jonka mukaan suurituloisilla verotettavan tulon jousto on varsin korkea ja suurempi kuin alemmilla tulotasoilla. USA:ssa on useissa tutkimuksissa raportoitu suurituloisten verotettavan tulon joustoja, jotka ovat 0,5-1,0 eli selvästi korkeampia kuin työntarjontajoustopot (esim. Auten ja Carroll 1999, Goolsbee 1999, Saez 2004, Saez ym. 2010). Brewer ja Browne (2009) arvioivat Ison-Britannian aineistolla vastaavaksi joustoksi 0,46 (IFS ja Mirrlees, 2011).

Nämä tulokset viittaavat verotettavan tulon reagoimiseen marginaaliveroasteisiin eivätkä niinkään työntarjontareaktioihin. Havaintoa on selitetty sillä, että tarkastelutapa ottaa huomioon työn tarjontavaikutusten ohella myös muita käyttäytymisvaikutuksia kuten suurituloisten keskimääräistä paremmat mahdollisuudet verosuunnitteluun (Saez ym. 2010). Korkea jousto voi tarkoittaa sitä, ettei sovellettu ylin rajaveroaste ole verotuottojen kannalta optimaalinen. Ylimpien tulojen rajaveroasteen vaikutus verotuottoon voidaan mallintaa riippuvaksi verotettavan tulon joustosta ja ylimpien tulojen keskiarvon ja alarajan välisestä suhteesta (Saez 2001). Tulos perustuu oletukseen ylimpien tulojen jakautumiseen ns. Pareto-jakauman mukaisesti. Tulojen keskiarvon ja tulokynnyksen suhde pyrkii itse asiassa approksimoimaan parametria, joka kuvaa Pareto-jakauman muotoa eri tuloalueilla. Tätä tulosta hyödyntäen voidaan johtaa lauseke ylimmän rajaveroasteen optimaaliselle tasolle. Brewer ja Browne (2009) arvioivat optimaalista ylimmän kokonaisrajaveroasteen arvoa Ison-Britanniassa hyödyntäen seuraavaa kaavaa:

$$(3) \quad w^* = \frac{1}{1 + \frac{z}{z - \bar{z}} e}$$

<sup>8</sup>  $w = 1 - (1 - \tau) / (1 - t)$ , missä  $\tau$  on ansiotulon rajaveroaste ja  $t$  on keskimääräinen kulutusveroaste.

missä  $z$  on suurituloisten keskimääräinen tulo,  $\bar{z}$  on tulokynnys (tuloraja jonka yläpuolella olevia tulonsaajia tarkastellaan) ja  $e$  on verotettavan tulon jousto. Joustoparametrin kerroin (merkitään  $a$ )

$$(4) \quad a = \frac{z}{z - \bar{z}},$$

on itse asiassa juuri Pareto-jakauman muotoa kuvaava parametri, joka on sitä pienempi, mitä suuremmat ovat tuloerot tarkastellussa tulonsaajaryhmässä.

Brewer ja Brown (2009) estimoivat  $a$ :n Britannian kokonaistulojen jakaumalle ja saavat arvon 1,8. He lisäksi osoittavat, että n. 80 000 punnan tuloista ylöspäin estimaatti on suhteellisen riippumaton tulokynnyksen suuruudesta, ts. siitä minkä tulotason ylittäviä tuloja tarkastellaan. Tätä arvoa soveltaen he arvioivat ylimpien tulojen optimaalisen rajaveroasteen olevan 40 prosenttia Isossa-Britanniassa.

Riihelä ym. (2009) laskevat optimaalisen rajaveroasteen arvoja Suomessa. He estimoivat  $a$ -parametrin arvoksi tuotannontekijätulojen jakaumalle 1,74 – 3,8 ajanjaksolla 1990 – 2004 ja suosittelivat tästä vaihteluvälistä arvoa  $a=2$  käytettäväksi laskelmissa. Verotettavan tulon joustoksi he suosittavat arvoja  $1/3$  –  $1/2$ . Näillä saadaan kaavaa (3) soveltaen optimaaliseksi ylimmäksi kokonaisrajaveroasteeksi 50 – 60 prosenttia, mikä implikoi 40 – 53 prosentin ylintä ansiotulon rajaveroastetta, jos otetaan huomioon 19 prosentin kulutusveroaste. Riihelän ym. rajaveroastearviot ovat hieman korkeampia kuin tässä lasketut. Pirttilä (2009) perustaa oman arvionsa Riihelän ym. laskelmiin ja saa ansiotulon ylimmän rajaveron tasoksi 50 prosenttia.

Saezin (2001) mallin suoraviivainen soveltaminen Suomen ansiotuloverotukseen ei ole ehkä aivan ongelmatonta. Suomessa on voimassa eriytetty tulovero, jossa ansio- ja pääomatulot verotetaan erillään. Voidaan kysyä mille tulokäsitellemälle Pareto-parametri tulisi arvioida. Riihelän ym. tarkastelu kohdistuu tuotannontekijätuloihin, joihin sisältyvät ansiotulojen ohella pääomatulot ja yrittäjätulot.

Jos ollaan kiinnostuneita ansiotulon ylimmän rajaveroasteen vaikutuksesta ansiotuloverotuottoon, relevantti tulojakauma saattaa olla ansiotulojakauma. Toisaalta jos veropolitiikassa ansio- ja pääomatulojen ylimmät veroasteet pyritään sovittamaan yhteen, voi olla perusteltua tarkastella kokonaistulojen jakaumaa. Voidaan ajatella, että Suomen eriytettyä tuloverotuksella on lisäksi muita vaikutuksia. Eriytetty verotus todennäköisesti heijastuu jouston suuruuteen, joka ehkä tulonmuuntokannustimien takia voi olla suurempi kuin verojärjestelmissä, joissa muuntokannustimet on pystytty tehokkaasti minimoimaan.

Seuraavassa esitetään esimerkkilaskelmia ansiotulojen optimaaliselle ylimmälle rajaveroasteelle Suomessa. Tarkastelussa sovelletaan kahta Pareto-parametrin arvoa. Toinen parametriarvo on Riihelän ym. (2009) laskelmasta tuotannontekijätuloille (2,0). Toinen on laskettu kaavalla (4) vuoden 2008 tulon-

jakoaineistosta kahdella tulokynnyksellä 71 250 euroa ja 100 000 euroa, joista ensiksi mainittu on nykyinen valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan efektiivinen tuloaraja. Molemmilla tulokynnyksillä parametrin arvoksi saatiin 2,82.

Koska Suomesta ei ole saatavissa luotettavia joustoarvioita, laskelmissa käytetään kansainvälisessä kirjallisuudessa esitettyjä arvioita 1/3 ja 1/2. Näitä arvoja soveltavat myös Riihelä ym. (2009) ja ylempää joustoarvoa suosittelee mm. Pirttilä (2009). Sitä lähellä on myös Brewer ja Brown (2009) arvio (0,46) ylimpien tulojen joustosta Isonsa-Britanniassa. Sørensen (2010) soveltaa Ruotsille hieman alemmaa vaihteluväliä 0,2 – 0,4. Saez ym. (2010) toteavat, että reaktiot verotettavassa tulossa heijastavat osaksi tulonmuuntoa ja tulojen raportoinnin ajoituksen optimointia. Jos näin on, nousseen rajaveroasteen nousun synnyttämä veropohjan menetys tulee osaksi näkyviin jossain muussa veropohjassa tai myöhemmin vuosina samassa veropohjassa. Kun arvioidaan verotuottojen muutoksia, nämä kompensoivat vaikutukset tulee ottaa huomioon, vaikkakin matalampana verotuottona. Tämä voi puoltaa sitä, että simuloinnissa ei sovelleta kaikkein korkeimpia tutkimuksissa saatuja (n. 1,0) joustoarvioita.

**TAULUKKO 1. Optimaalinen ansiotulon ylin rajaveroaste**

	Verotettavan tulo jousto	
	e=0,33	e=0,5
Pareto-parametri	e=0,33	e=0,5
Kokonaistulot, a=2,0	0,53	0,41
Ansiotulot, a=2,8	0,43	0,31

Taulukon 1 laskelmista havaitaan että arvio optimaalisesta rajaveroasteesta vaihtelee valituilla parametriarvoilla varsin paljon. Kun sovelletaan tulojakoaineistosta laskettua ansiotulojakauman a:n arvoa ja kirjallisuudessa varsin yleistä joustoarvoa 0,5 optimaaliseksi ansiotulon rajaveroasteeksi  $\tau^*$  saadaan niinkin alhainen arvo kuin 31 prosenttia. Hieman varovaisemmalla joustoarviolla (0,33) optimaaliseksi rajaveroasteeksi saadaan edelleen Suomen nykyistä rajaveroastetta selvästi alempi veroaste 43 prosenttia. Soveltamalla puolestaan Riihelän ym. (2009) suosittelemaa Pareto-jakauman arvoa a=2,0 ja varovaista joustoarviota 0,33 veroasteeksi saadaan puolestaan lähellä nykyistä rajaveroastetta oleva 53 prosenttia.

Tämän tarkastelutavan valossa näyttää siten siltä, että pidettäessä lähtökoh-tana joustoja jotka ovat vähintään 0,33, Suomen nykyinen ylin rajaveroastetaso 54,6 prosenttia ylittää verotuoton kannalta optimaalisen rajaveroasteen. Samaan johtopäätökseen tulee myös IFS ja Mirrlees (2010) Ison-Britannian nykyisin 50 prosentin ylimmän rajaveroasteen suhteen ja myös Sørensen (2010) tarkastellessaan Ruotsin ylimmän rajaveroasteportaan (ns. *värnskatten*) verotuottovai-kutusta. Taulukosta 1 kuitenkin havaittiin, että laskelmat ovat hyvin herkkiä parametriarvoille. Lisäksi koska käytettävissä ei ole Suomen aineistosta arvi-oituja ylimpien tulojen joustoja, laskelmien käyttökelpoisuus Suomen osalta jää epävarmaksi.



## 3 Kuntaverotus

### 3.1 Johdanto

Tässä luvussa tarkastellaan kuntaverotuksen kehittämistarpeita. Työryhmä on rajannut kuntien ja valtion tehtävänjaon raportin ulkopuolelle ja keskittyy kuntaverotukseen sekä kuntien ja valtion verotussuhteisiin. Myös valtionosuusjärjestelmä jätetään käsittelyn ulkopuolelle lukuun ottamatta valtionosuusjärjestelmään kuuluvaa tulopohjan tasausjärjestelmää. Tämä johtuu siitä, että vaikka tulopohjan tasausjärjestelmä toimii valtionosuusjärjestelmän osana, liittyy se kuntien verokilpailuun sekä kuntien kannustimiin veropohjan kehittämisessä.

Luvun pääpaino on eri veromuotojen sopivuudessa kuntatasolle. Esimerkiksi kunnallisveroa ja yhteisöveroa ei analysoida muilta osin tässä yhteydessä, koska työryhmä on käsitellyt ansiotuloverotusta ja yritysverotusta väliraporttissaan sekä loppuraportin luvussa 2. Sen sijaan luvussa ja etenkin liitteessä 3.2 käsitellään syvällisemmin kiinteistöverotusta. Luku etenee siten, että aluksi luodaan lyhyt katsaus taloustieteelliseen kunta- ja paikallishallintojen verotukseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen. Tämän jälkeen esitellään Suomen kuntien rahoitusmuodot. Lopuksi esitetään työryhmän ehdotukset kuntien verotuksen uudistamiseksi ja arvioidaan uudistusehdotusten vaikutuksia.

### 3.2 Paikallistasolle sopivat veromuodot

#### 3.2.1 Yleisiä periaatteita

Paikallistasolle sopivat rahoitus- ja veromuodot riippuvat siitä, minkä tyyppiä tehtäviä paikallistasolle on annettu<sup>1</sup>. Taloustieteen perinteisen näkemyksen mukaan paikallishallintojen tulisi käyttää palvelun hyötyjä vastaavia hyötyveroja (*benefit taxes*) tai käyttäjämaksuja, koska ne eivät aiheuta mittavia tehokkuustappioita. Koska kiinteistövero on ideaalitalanteessa lähellä hyötyveroa, pidetään sitäkin tästä syystä paikallistasolle hyvin soveltuvana veroja.

---

<sup>1</sup> Liitteessä 3.1 esitellään tarkemmin paikallis- ja keskushallinnon tehtävänjakoa ja rahoitusta koskevaa tutkimuskirjallisuutta.

Tämä näkemys perustuu kuitenkin siihen, että paikallishallinto tuottaa lähinnä paikallisia julkishyödykkeitä. Hyötyverot (ml. kiinteistövero) ja käyttäjämaksut eivät ole sopivia uudelleenjakoon tähtävien palveluiden rahoittamiseksi, koska hyötyperusteiset maksut ovat vastoin tulonjakotavoitetta. Lisäksi mikäli paikallistason palvelut ovat hyvinvointipalveluja, joiden palvelutason ei tulisi vaihdella suhdanteiden mukaan, paikallistason veropohjan tulisi riippua suhdanteista mahdollisimman vähän.

Keskushallinnolla on mahdollisuus vaikuttaa paikallishallintojen käyttäytymiseen ja tasata paikallisia eroja valtionavuilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että keskusvalta ylläpitää positiivista vertikaalista rahoitusvajetta (*vertical fiscal gap*) eli kerää enemmän verotuloja, kuin se tarvitsisi omien tehtäviensä hoitoon ja rahoittaa lopuilla tuloilla paikallishallintoja. Periaatteessa tasaus voitaisiin hoitaa myös täysin paikallishallintojen kesken, jolloin vertikaalista rahoitusvajetta ei tarvita. Vertikaalisen rahoitusvajeen ylläpitäminen voi kuitenkin olla järkevää, vaikka keskusvallan varsinaisena tavoitteena ei olisikaan suoraan ohjailla paikallishallintojen palvelutuotantoa. Tämä johtuu siitä, että palvelujen tuotannon hajauttamisen hyödyt ovat suuremmat kuin rahoituksen hajauttamisen hyödyt.

Boadwayn (2007) mukaan tähän voi olla useita syitä. Yhtäältä voidaan pitää tärkeänä sitä, että oman alueen asukkaat rahoittavat paikallishallinnon menot, koska tällöin paikallishallinto on suuremmin vastuussa menopäätöksistä paikallisdemokratian kautta. Toisaalta, jos paikallishallinnon palvelut ovat uudelleenjakavia palveluita tai palveluita, joille halutaan taata valtakunnallinen minimitaso, voi olla järkevää, että keskusvalta osallistuu näiden palveluiden rahoittamiseen. Oatesin (2008) mukaan on kuitenkin tärkeää, että paikallishallinnot rahoittavat itse ainakin marginaaliset menolisäykset. Tällöin esimerkiksi yksittäisen kunnan asukkaat eivät voi vyöryttää minimitason ylittävää palvelujen laajentamisen kustannusta muiden kuntien asukkaiden harteille.

Paikallishallintojen tuottamien julkishyödykkeiden ja julkisten palvelujen tuotantokustannukset voivat vaihdella alueellisesti kahdesta syystä. Ensiksi väestörakenne voi olla erilainen, jolloin palvelutarve vaihtelee alueiden välillä. Toiseksi palvelujen tuotantokustannukset voivat olla erilaiset johtuen esimerkiksi palkka- ja kuljetuskustannuksista tai väestötiheydestä. Alueet eroavat luonnollisesti myös veropohjiensa suhteen, joten paikallishallinnot joutuvat käyttämään eri veroprosentteja tietyn verotulon saavuttamiseksi. Näistä syistä johtuen eri alueilla asuvien ihmisten julkiselta vallalta saamat ns. fiskaaliset nettohyödyt (*net fiscal benefits*) eroavat toisistaan. Tämä tarkoittaa sitä, että joillakin alueilla tietyn palvelutason saavuttamiseksi asukkaat joutuvat maksamaan enemmän veroja kuin muilla alueilla. Näitä eroja voidaan tasata valtionavuilla ja tulopohjan tasausjärjestelmillä<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Lehtonen ym. (2008) esittelevät valtionapuja tarkemmin.

Veropolitiikan kannalta keskeinen kysymys on myös se, ovatko jotkin paikallistason veromuodot enemmän tai vähemmän alttiita esimerkiksi haitalliselle verokilpailulle<sup>3</sup>. Lisäksi voidaan kysyä, missä määrin kuntien tulojen tulee olla omiin tulopohjiin perustuvia. Seuraavaksi tarkastellaan tiettyjä veromuotoja tarkemmin. Aluksi tarkastellaan kiinteistöveroä, jota pidetään yleisesti parhaana paikallistasolle sopivana veromuotona ja josta on olemassa mittava paikallishallintojen näkökulmaa korostava tutkimuskirjallisuus, joka kuvataan tarkemmin liitteessä 3.2. Tämän jälkeen käsitellään lyhyesti Suomessa käytössä olevien paikallisten verojen eli paikallisen tuloveron ja yritysverojen soveltuvuutta paikallistasolle. Nämä verot käsitellään tässä yhteydessä lyhyesti, koska niitä on tarkasteltu yleisemmin työryhmän väliraportissa sekä loppuraportin luvussa 2. Lopuksi tarkastellaan perusteita uusien veropohjien siirtämiseksi paikallistasolle.

### 3.2.2 Kiinteistövero

Kiinteistövero on varsin suosittu veromuoto taloustieteilijöiden keskuudessa, koska sitä pidetään vähemmän vääristävänä kuin monia muita veroja. On kuitenkin syytä korostaa, että kiinteistöverosta puhuttaessa täytyy erottaa toisistaan maapohjaan ja rakennuksiin kohdistuvat kiinteistöverot. Maapohjan kiinteistöveron on osoitettu olevan tietyissä tilanteissa neutraali vero, joka ei ohjaa maanomistajien käyttäytymistä<sup>4</sup>. Tämä johtuu siitä, että maan tarjonta on täysin joustamatonta, eikä veroilla siten voi olla vaikutuksia maan määrään. Sen sijaan rakennuksiin kohdistuva kiinteistövero on vääristävä vero. Esimerkiksi liikekiinteistöihin kohdistuva kiinteistövero on tuotannontekijään kohdistuva vero. Optimaalisen verotuksen teorian mukaan verotuksen ei tulisi ohjata yritysten tuotantopanosten käyttöä, ellei tarkoitus ole korjata negatiivisia ulkoisvaikutuksia, joten tuotannossa käytettäviä väli tuotteita eli tuotantopanoksia ei tulisi verottaa.

Kiinteistöveroä pidetään myös hyvänä paikallistason verona, koska kiinteistöt ja etenkin maa ovat paikkaan sidottuja. Näin ollen kiinteistövero voi olla tehokas tapa rahoittaa ja hinnoitella epäsuorasti paikallisia julkisia palveluja. Paikallista verotusoikeutta perustellaan usein sillä, että se lisää hallinnon läpinäkyvyyttä sekä julkisen vallan vastuullisuutta, koska paikallistasolla kansalaisten on helpompi valvoa julkisen vallan päätöksentekoa. Myös tästä näkökulmasta kiinteistöverotusta pidetään hyvänä paikallistason verona, koska se on

<sup>3</sup> Ks. Qian ja Weingast (1997) sekä Weingast (2009).

<sup>4</sup> Esimerkiksi Arnott (2005) osoittaa, että näin on silloin, kun tontin verotusarvon määrittely ei riipu tontilla olevasta rakennuksesta eli maanomistajan toimista. Toisaalta Oates ja Schwab (1997) argumentoivat, että maan arvoon perustuva vero voi kannustaa maanomistajia investointeihin, joiden tuotto realisoituu nopeasti. Tämä johtuu siitä, että kaikkien maahan tehtävien investointien tuotot kapitalisoituvat maan arvoon välittömästi täysimääräisenä, jolloin myös kiinteistövero kasvaa heti riippumatta siitä, missä vaiheessa itse investointi alkaa tuottaa tuloa olettaen, että verotusarvoja päivitetään.

näkyvä veromuoto verrattuna esimerkiksi paikalliseen tuloveroon, joka usein kerätään yhdessä valtion tuloverojen kanssa. Kiinteistöt ovat hyvä veropohja myös liikkumattomuutensa vuoksi globalisaation aiheuttamassa verokilpailutilanteessa. Lisäksi kiinteistöveron tuotto on vakaa ja ennustettava myös siinä mielessä, että kun kiinteistöjen verotusarvot ja kiinteistöveroprosentit on lyöty lukkoon, kiinteistöveron tuottoon ei liity epävarmuutta<sup>5</sup>.

Kiinteistövero toimii yksittäisen kunnan sisällä hyötyveron tyyppisesti, mikäli kiinteistöjen arvostuksessa huomioidaan kiinteistön sijainti kunnan sisällä. Monet julkishyödykkeet ovat paikallisia suppeammalla alueella kuin kuntakokonaisuus. Esimerkiksi kaupunkikeskustojen sijaintiin liittyvät julkiset palvelut eivät ole tasaisesti jakautuneita. Metrolinjat eivät mene tasaisesti kaikkialle, eikä kaatopaikkoja ole kaikkialla. Kunnan rajojen sisällä positiiviset ja negatiiviset ulkoisvaikutukset kapitalisoituvat kiinteistöjen hintoihin ja nämä vaikutukset ovat tyyppillisesti etäisyyksistä riippuvia<sup>6</sup>. Ihannetilanteessa kiinteistövero johtaa ”hyötyjä maksaa” -periaatteen toteutumiseen paikallistason palvelujen tuotannossa vaarantamatta tehokkuus- ja tulonjakotavoitteita koko maan tasolla.

Tässä asetelmassa voidaan tuoda esille kiinteistöverotuksen ja kunnallisen tuloverotuksen eräs keskeinen ero. Jos kahdesta samanlaisesta kotitaloudesta toinen asuu metron läheisyydessä ja toinen samalla keskustaetäisyydellä huonojen liikenneyhteyksien piirissä, niin molemmat maksavat saman kunnallisen tuloveron. Jos taas paikallisverotus perustuu kiinteistöverotukseen, veromäärät heijastavat kiinteistöjen arvoja, joihin taas vaikuttaa palvelun (tai haitan) tarjonta. Tässä mielessä kiinteistöveroa voidaan pitää myös oikeudenmukaisena veromuotona: parempaa palvelua saava maksaa enemmän veroja.

On kuitenkin syytä korostaa, että ”hyötyjä maksaa” -periaate voi toteutua ainoastaan siinä tapauksessa, että kiinteistön verotusarvo todella heijastaa paikallisia olosuhteita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että verotusarvojen mittaustarjostelmä huomioi kiinteistöjen sijainnin ja siten sijainnin vaikutuksen kiinteistöjen hintaan myös kaupunkialueen sisällä.

Lisäksi esimerkiksi Oates ja Schwab (2004) nostavat kiinteistöveron yhdeksi hyväksi puoleksi sen, että kiinteistöveropohjaan kuuluvat myös yritysten omistamat kiinteistöt. Kiinteistöverolla voidaan siis kerätä myös yrityksiltä maksu paikallisista palveluista niille koituvista hyödyistä toisin kuin vaikkapa tuloverolla.

Oman erityiskysymyksensä kiinteistöverotuksessa muodostaa maa- ja metsätalousmaan verottaminen. Ollikainen (2009) tarkastelee työryhmälle esitellyssä muistiossaan erilaisia metsäverotuksen tapoja. Hän osoittaa, että pintaalaverotus, puun myyntitulon verotus (jossa kulut vähennyskelpoisia) sekä maan arvoon perustuva kiinteistövero ovat kaikki neutraaleja veroja siinä mielessä,

<sup>5</sup> Ks. Loikkanen ja Lyytikäinen (2009).

<sup>6</sup> Etenkin koulujen laadun ja julkisen liikenteen saatavuuden kapitalisoitumisesta asuntojen hintoihin on runsaasti tutkimustuloksia eri maista. Ks. esim. Black (1999), Gibbons ja Machin (2003 ja 2008), Hilber ja Mayer (2008) ja Fack ja Grenet (2010).



että ne eivät vaikuta puuston optimaaliseen kiertoaikaan. On kuitenkin muistettava, että muut yritykset maksavat sekä yhteisöveroa että kiinteistöveroa tontista sekä tuotantolaitoksesta. Mikäli metsän tai maatilan tuottoon kohdistuu ainoastaan tulovero ja muihin yrityksiin sekä tulo- että kiinteistövero, vääristää maa- ja metsätalousmaiden verottomuus talouden toimintaa.

### 3.2.3 Paikallistason tulovero

Tulovero on melko yleinen paikallistason veromuoto etenkin maissa, joissa paikallistaso vastaa hyvinvointipalveluiden tuottamisesta<sup>7</sup>. Tuloverotukseen liittyvät asiat on esitetty yksityiskohtaisesti työryhmän väliraportissa sekä lopuraportin luvussa 2. Tässä osiossa tarkastellaan ainoastaan tuloverotuksen sopivuutta paikallistason tulonlähteeksi.

Paikallisesti päätettävä tulojen uudelleenjakoon pyrkivä progressiivinen tulovero ei ole paikallistasolla mahdollinen, koska se todennäköisesti johtaisi suurituloisten poismuuttoon alueelta, jossa on muita alueita progressiivisempi veroasteikko<sup>8</sup>. Tästä huolimatta tuloveroa pidetään yleisesti välttämättömänä paikallistason veromuotona, mikäli paikallistason tehtäviin kuuluu keskushallinnon asettamia uudelleenjakoon tähtäviä hyvinvointipalveluja. Käytännössä paikallinen tulovero on usein suhteellinen vero, jonka veroasteen paikallishallinnot voivat itse määrätä.

Oates ja Schwab (2004) tarkastelevat kiinteistöveron ja paikallistason tuloveron eroja tehokkuusnäkökulmasta tilanteessa, jossa kotitaloudet ovat liikkuvia, kuten Tiebout'n (1956) mallissa. Suhteellinen tulovero luonnollisesti aiheuttaa hyvinvointitappioita ohjaamalla työn ja vapaa-ajan valintaa. Suhteellisen tuloveron tapauksessa myös kotitalouden kohtaama ”hinta” tietyn tasoisista paikallisista julkisista palveluista on sitä suurempi, mitä suuremmat ovat kotitalouden tulot. Kotitalouksille syntyy näin kannustin muuttaa sellaiselle alueelle, jossa kotitalouksien tulot ovat korkeat, jolloin tietty julkisten palveluiden taso voidaan rahoittaa alemmalla veroprosentilla kuin pienempien tulojen alueilla. Voi siis syntyä tilanne, jossa pienituloiset kotitaloudet ”seuraavat” suurituloisia alhaisemman verotuksen toivossa. Oates ja Schwab (2004) argumentoivat, että paikallishallinnot voivat periaatteessa estää tämän kaavoituksella, koska tulot ja asunnon koko ovat melko voimakkaasti korreloituneita. Idea on sama kuin Hamiltonin (1975) esittämä tulos kiinteistöveron osalta, jossa kaavoituksen avulla kiinteistöverosta tulee könttäsommaveron kaltainen vääristämätön vero<sup>9</sup>. Tuloveron tapauksessa näin ei voi tapahtua täydellisesti, koska tulojen ja sunnon koon suhde ei ole täydellinen. Tuloveroon liittyä siis aina paikallistason tehokkuusongelmia.

<sup>7</sup> Mm. Loikkanen (2009) esittelee eri veromuotojen sopivuutta paikallistasolle yksityiskohdittaisemmin.

<sup>8</sup> Ks. tarkemmin liite 3.1.

<sup>9</sup> Ks. tarkemmin liite 3.2.

### 3.2.4 Yritysverot

Yritysten voittoihin perustuvia veroja pidetään yleisesti paikallistasolle huonoin soveltuvin veroina. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että yritykset ovat kaikkein liikkuvin veropohja, joka on erityisen altis haitalliselle verokilpailulle<sup>10</sup>. Lisäksi yritysten voitot vaihtelevat melko voimakkaasti suhdanteiden mukaan, mikä johtaa veropohjan ja verotulojen voimakkaaseen vaihteluun. On katsottu, että keskushallinto pystyy paikallishallintoja paremmin kantamaan suhdannevaihteluista syntyvän riskin. Lisäksi on tärkeää huomata, että kiinteistövero on parempi tapa saada yritykset maksamaan niitä hyödyttävistä paikallishallintojen palveluista, koska kiinteistövero ainakin osittain heijastelee paikallisten palvelujen arvoa.

### 3.2.5 Muut veromuodot

Uusia veropohjia voidaan antaa paikallistasolle periaatteessa kahdella tavalla. Ensinnäkin paikallistasolle voidaan antaa jokin veropohja kokonaan ja antaa myös valta päättää veroasteesta. Toisaalta paikallistasolle voidaan tulouttaa tietty osa jostain verotulosta siten, että valtio päättää veropohjan ja verotuksen tason ja paikallistason saama osuus määräytyy erimerkiksi paikallishallinnon alueella olevan veropohjan suuruuden mukaan. Jälkimmäinen tapa jakaa rahaa paikallistasolla on verrattavissa valtionosuuteen, jossa valtionosuuden määräytymisen perusteena on kyseisen veron veropohja paikallistasolla.

Kysymystä siitä, pitäisikö paikallistasolle antaa uusia veropohjia, voidaan tarkastella vertikaalisen rahoitusvajeen kautta. Kun vertikaalinen rahoitusvale on positiivinen, keskushallinto rahoittaa paikallistason palvelutuotantoa valtionavulla. Mikäli paikallistason budjettia ei ole tarkoitus kasvattaa, uuden veropohjan antaminen paikallistasolle käytännössä tarkoittaa sitä, että valtionapujen roolia tulee pienentää. Toisin sanoen siirrytään samanaikaisesti tilanteeseen, jossa paikallistason tarve- ja olosuhde-eroja kavennetaan vähemmän kuin aikaisemmin. Luonnollisesti tämä voidaan korvata lisäämällä verotulojen tasauksen painoarvoa, mutta on epäselvää, kumpi tapa on parempi etenkin, jos paikallistaso tuottaa uudelleenjakavia hyvinvointipalveluja.

---

<sup>10</sup> Ks. tarkemmin liite 3.1.

## 3.3 Kuntien rahoitus Suomessa

### 3.3.1 Kuntien tulolähteet

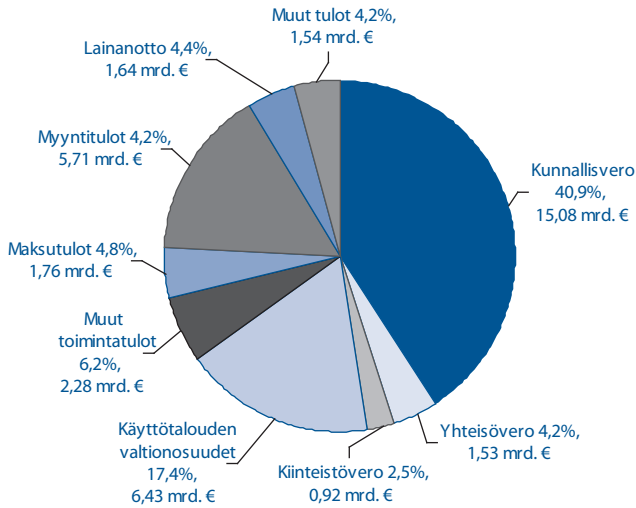
Suomessa kuntien rahoitusjärjestelmä koostuu kuntien omista tuloista ja valtion rahoituksesta. Vuoden 2008 tilanne nähdään kuviosta 3.1. Omia tuloja ovat mm. verotulot, erilaiset maksut ja myyntitulot. Lisäksi kunnat voivat rahoittaa toimintaansa omaisuuden myynnillä ja velanotolla. Valtionosuudet kattavat noin viidenneksen kuntien ja kuntayhtymien menoista, mutta joh-tuen suurista eroista kuntien kustannus- ja tarvetekijöissä sekä veropohjissa useille kunnille valtionosuudet ovat tärkeämpi tulonlähde. Vuonna 2008 valtionosuudet muodostivat yli puolet tuloista joka neljännelle kunnalle. Toisaalta monet suuret ja rikkaat kunnat saavat melko vähän valtionosuuksia.

Nykyinen ns. yhden putken valtionosuusjärjestelmä perustuu terveydenhuoltoon, sosiaalipalveluihin ja koulutusta koskeviin laskennallisiin malleihin. Valtionosuusjärjestelmä sisältää myös laskennallisiin verotuloihin perustuvan verotulojen tasausjärjestelmän<sup>11</sup>. Lisäksi käytössä on harkinnanvarainen valtionapu tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Käytännössä valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: kustannus- ja tarve-erojen kompensoimisesta ja tulopohjan tasauksesta, joista ensiksi mainitulla on selvästi suurempi paino. Suomessa vertikaalinen rahoitusvaje on siis merkittävä. Vaikka valtionosuudet määräytyvät kustannus- ja tarvetekijöiden mukaan, niitä ei ole korvamerkitty tiettyjen palvelujen tuottamiseen.

Suomessa valtio päättää kuntien saaman osuuden yhteisöveron tuotosta. Lisäksi valtio määrää ala- ja ylärajat kiinteistöverolle, mutta kunnat voivat itsenäisesti päättää veroprosentista näiden rajojen sisällä ja verotuotto menee täysimääräisesti kunnille. Ansiotulot ovat sekä valtion että kuntien veropohjana. Valtio vaikuttaa kuntien verotuloihin säätämällä ansiotuloihin erilaisia vähennyksiä. Toisaalta molemmat hallinnontasot vaikuttavat välillisesti toistensa tuloihin, koska niiden veroprosenttipäätökset vaikuttavat esimerkiksi työn tarjontaan ja siten veropohjan suuruuteen.

---

<sup>11</sup> Ennen vuotta 2010 valtionosuusjärjestelmää hoidettiin kolmen eri ministeriön toimesta. Nykyään valtionosuusjärjestelmä on keskitetty Valtiovarainministeriöön. Lehtonen ym. (2008) antavat yleiskuvauksen valtionosuusjärjestelmästä.

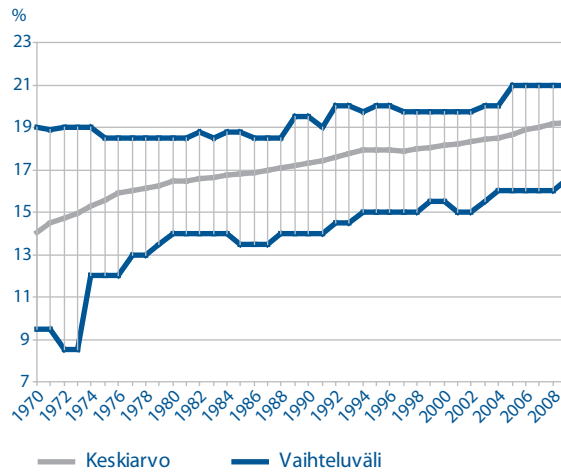
**KUVIO 3.1. Kuntien tulolähteet vuonna 2008.** Lähde: Kuntaliitto ja Tilastokeskus

### 3.3.2 Kunnallisvero

Suurin osa kuntien verotuloista kerätään kunnallisverolla. Kunnallisvero on kunnalle maksettava tulovero, jonka veropohjan muodostavat ansiotulot. Kunnat voivat itse päättää kunnallisveroprosentistaan. Kunnat vahvistavat kunnallisveroprosenttinsa vuosittain. Kunnallisveroprosentti on tuloista riippumaton, mutta erilaisista vähennyksistä johtuen kunnallisvero on käytännössä lievästi progressiivinen. Kuviossa 3.2 on esitetty kunnallisveroprosenttien kehitys aina 1970-luvulta asti. Työryhmä on käsitellyt ansiotuloverotusta väliraportissaan sekä loppuraportin luvussa 2, joten tuloverotuksen problematiikkaan ei tässä yhteydessä mennä syvemmin.

### KUVIO 3.2. Kunnallisveroprosenttien keskiarvo ja vaihteluväli, 1970–2009.

Lähde: VATT



#### 3.3.3 Kiinteistövero

Suomessa kiinteistövero on kunnallinen vero ja se koskee kaikkia kiinteistöjä lukuun ottamatta metsiä, maatalousmaita ja yleisiä alueita, kuten katuja ja toreja<sup>12</sup>. Sen merkitys on kuitenkin pieni, vain n. 2,5 prosenttia kuntien kaikista tuloista. Vuonna 2009 kiinteistöveron tuotto oli n. 940 miljoonaa euroa. Alustava verotuottoarvio vuodelle 2010 on 1,2 miljardia euroa.

Kiinteistöveroprosentit on eriytetty kiinteistötyypin mukaan ja kunnat voivat päättää erityyppisten kiinteistöjen veroprosentit valtion asettamien rajojen sisällä. Vuoden 2010 alusta alkaen rajat ovat seuraavat:

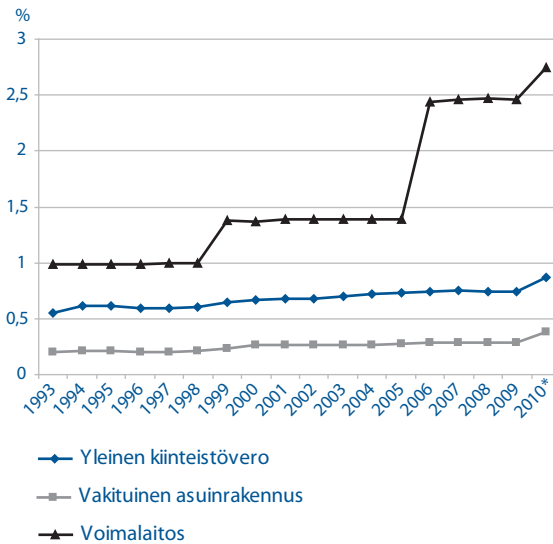
- yleinen kiinteistöveroprosentti 0,60–1,35
- vakituisten asuinrakennusten veroprosentti 0,32–0,75
- muiden asuinrakennusten veroprosentti, (esim. kesämökki) 0,60–1,35
- yleishyödyllisen yhteisön veroprosentti 0,00–1,30
- rakentamattoman (asumiseen kaavoitetun) rakennuspaikan veroprosentti 1,00–3,00
- voimalaitosten veroprosentti 0,60–2,85

<sup>12</sup> Loikkanen ja Lyytikäinen (2009) tarkastelevat kiinteistöveron kohtaantoa ja käyttäytymisvaikutuksia sekä Suomen järjestelmää tarkemmin.

Yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan määrätään vero muista rakennuksista kuin vakituiseen asumiseen käytettävistä rakennuksista, ellei kesämökkien, yleishyödyllisten yhteisöjen ja voimaloiden osalta ole vahvistettu eri prosenttia. Yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan määrätään vero myös kaikista maa-alueista (myös asuinrakennusten tonteista), poikkeuksena yleishyödylliset yhteisöt ja rakentamattomat rakennuspaikat. Pienten vesi- ja tuulivoimalaitosten vero määrätään myös yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan, vaikka voimalaitoksille olisi vahvistettu oma veroprosentti. Verotettavaa tuloa tuottavien kiinteistöjen tapauksessa kiinteistövero on vähennyskelpoinen tulonhankkimiskulu. Maa- ja metsätalousmaa eivät ole kiinteistöverotuksen piirissä<sup>13</sup>.

Rakentamattoman rakennuspaikan korotetun veron käyttö asuintontteihin tuli mahdolliseksi vuonna 2001<sup>14</sup>. Sen käyttö on vapaaehtoista. Jos kunta ei käytä korotettua veroa, sovelletaan rakentamattomaan rakennuspaikkaan yleistä kiinteistöveroa. Hallitus pakotti 14 Helsingin seudun kuntaa ottamaan rakentamattomaan rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron käyttöön vuonna 2006. Kuviosta 3.3 nähdään eri kiinteistötyyppien veroprosenttien kehitys vuodesta 1993 eteenpäin.

**KUVIO 3.3. Kiinteistöveroprosentit, 1993–2010.** Lähde: Kuntaliitto ja VATT



<sup>13</sup> Maatalousmaa on kiinteistöveron alaista, jos maatilan koko mukaan lukien tilan omistaman metsän ala on alle kaksi hehtaaria. Maatilan pihamaa ja piharakennukset ovat kiinteistöveron piirissä.

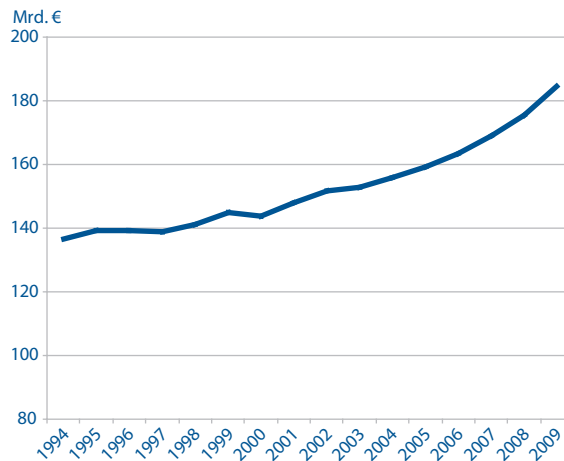
<sup>14</sup> Rakentamattoman tontin veroprosentin on oltava näissä kunnissa vähintään prosenttiyksikön korkeampi kuin yleinen kiinteistöveroprosentti. Kunnille annettiin mahdollisuus vapauttaa korotetusta verosta tontit, joiden omistaja asuu itse viereisellä tontilla.

Maapohjan verotusarvoa määrättäessä pyritään ottamaan huomioon kiinteistön sijainti, käyttötarkoitus, rakennusoikeus, liikenneyhteydet ja kunnallistekninen valmiusaste sekä alueella maksettujen kauppahintojen perusteella laskettu kohtuullinen hintataso. Verohallitus päättää rakennusten maapohjan kuntakohtaisista arviointiohjeista. Verotusarvon laskennassa käytetään VTT:n ylläpitämiä kuntakohtaisia tonttihintakarttoja. Verotusarvojen tavoitetasoksi on määrätty 73,5 prosenttia edellisen vuoden käyvästä hintatasosta. Mahdollinen hintojen nousu ei kuitenkaan yleensä heti siirry verotusarvoihin. Tonttihintakarttoja ja aluehintoja päivitetään noin viiden vuoden välein. Seuranta on jatkuvaa, mutta ohjevoja muutetaan vain silloin, kun jollain alueella on kestävä hintataso selvästi muuttunut. Kun päivitys tehdään, verotusarvot nousevat tavoitetasoonsa parissa vuodessa.

Rakennusten verotusarvo puolestaan määrätään jälleenhankinta-arvon ja siitä tehtävien ikälennusten perusteella. Rakennuksen jälleenhankinta-arvolla tarkoitetaan kyseessä olevaa rakennusta vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä rakennuskustannuksia arviointihetkellä. Jälleenhankinta-arvon perusteena on käytetty 70 prosenttia keskimääräisistä rakennuskustannuksista. Kiinteistöveron veropohjan kehitys nähdään kuviosta 3.4.

#### **KUVIO 3.4. Kiinteistöveropohja yhteensä, mrd. euroa, 1993–2007.**

Lähde: Verohallinto ja VM



Taulukkoon 3.1 on koottu kiinteistöveropohja, keskimääräiset kiinteistöjen arvoilla painotetut veroprosentit ja verotuotot kiinteistötyypeittäin vuonna 2009. Taulukosta nähdään, että Suomen nykyinen kiinteistöverojärjestelmä painottuu vääristäviin eli rakennuksiin kohdistuviin veroihin. Maapohja muodostaa veropohjasta vain 20 ja verotuotoista 25 prosenttia. Huomionarvoista on myös, että rakennusten osalta selvästi suurin veropohja muodostuu vakituisista asuinrakennuksista. Maapohjan alhainen osuus selittyy osittain maapohjan aliarvostuksesta markkina-arvoihin verrattuna sekä siitä, että kuntien omistamat maat tai maa- ja metsätalousmaa eivät kuulu kiinteistöveropohjaan.

**TAULUKKO 3.1. Nykyisen kiinteistöverojärjestelmän veropohjat, veroprosentit ja verotuotot kiinteistötyypeittäin vuonna 2009.** Lähde: Verohallinto

	Veropohja (mrd. €)	Keskimääräinen veroprosentti*	Verotuotto (mrd. €)
Vakituinen asuinrakennus	95,1	0,29	0,276
Muu kuin vakituinen asuinrakennus	6,40	0,88	0,056
Voimalaitos-rakennus	1,31	2,47	0,032
Ydinvoimala rakennus	0,43	2,47	0,011
Pienvoimalaitos	0,11	2,47	0,003
Yleishyöd.käytössä rakennus	1,63	0,46	0,007
Yleishyöd.käytössä maapohja	0,24	0,46	0,001
Rakentamaton rakennuspaikka	0,43	2,08	0,009
Yleinen rakennus	41,8	0,74	0,310
Yleinen maapohja	37,2	0,74	0,275
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>184,6</b>		<b>0,980</b>
<b>Maapohja yhteensä:</b>	<b>37,4</b>	<b>0,74</b>	<b>0,276</b>
<b>Rakennukset yhteensä:</b>	<b>147,2</b>	<b>0,48</b>	<b>0,704</b>

\* Kyseessä on veropohjilla painotettu keskiarvo.

### 3.3.4 Yhteisövero

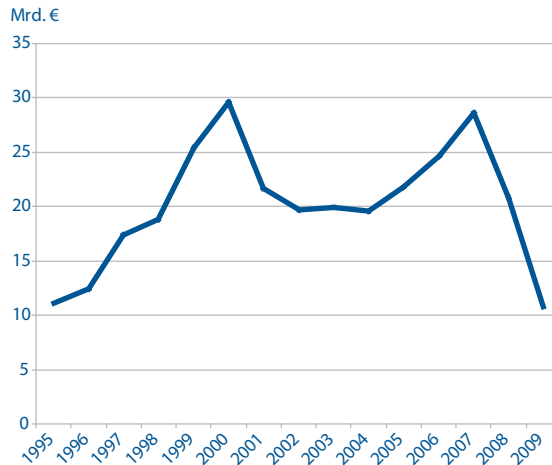
Kolmas kuntien verolähde on yhteisövero. Yrityksille ei ole Suomessa erillistä kuntatason veroa, mutta kunnat saavat osuuden valtion keräämistä yhteisöveroista<sup>15</sup>. Vuosina 2010–2011 tämä osuus on 31,99 prosenttia johtuen näille vuosille tehdystä väliaikaisesta 10 prosenttiyksikön korotuksesta. Yhteisövero jyvitetään kunnille yritysten toimipaikkojen ja usean toimipaikan tapauksessa henkilöstömäärien mukaan. Yksittäisen kunnan jako-osuus on kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen ja vastaavien toimipaikkatietojen perusteella laskettujen jako-osuuksien keskiarvo.

<sup>15</sup> Tärkein elementti kuntien yhteisövero-osuudessa on yritystoimintaerä, joka muodostuu kunnassa toimivien yhteisöjen maksamista yhteisöveroista. Joillekin metsävaltaisille kunnille myös yhteisövero-osuuteen laskettava metsäerä on merkittävä tulonlähde.



Kuviosta 3.5 nähdään yhteisöveropohjan kehitys vuodesta 1995<sup>16</sup>. Kuviosta nähdään selvästi, että yhteisöveropohja ja siten yhteisöverotulot vaihtelevat melko voimakkaasti vuodesta toiseen. Tätä voidaan pitää ongelmallisena piirteenä paikallistason veromuodolle.

**KUVIO 3.5. Yhteisöveropohja, miljardia euroa, 1995–2009.** Lähde: VATT



### 3.3.5 Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus toimii osana valtionosuusjärjestelmää. Vaikka tasaus toimii valtionosuusjärjestelmän osana, eikä kuntien verotuloja varsinaisesti siirrellä kuntien välillä, on sillä mahdollisesti merkittävä vaikutus kuntien veropolitiikkaan. Tasausjärjestelmään lasketaan mukaan kaikki edellä mainitut kuntatason verot. Järjestelmä toimii siten, että kunnan asukasta kohti laskettuja laskennallisia verotuloja verrataan koko maan laskennallisten verotulojen avulla laskettuun tasausrajaan. Kunnan laskennallinen verotulo saadaan käyttämällä koko maan veropohjilla painotettuja keskimääräisiä (ns. laskennallisia) veroprosentteja ja kunnan omaa veropohjaa. Jos kunnan laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella, kunnan valtionosuudet kasvavat. Jos taas kunnan laskennalliset verotulot ovat tasausrajan yläpuolella, kunnan valtionosuudet vastaavasti vähenevät.

Tasausraja lasketaan seuraavasti. Ensin lasketaan ns. koko maan laskennallinen verotulo asukasta kohden. Tämä saadaan kertomalla kuntien yhteenlaskettu veropohja koko maan veropohjilla painotetuilla keskimääräisillä veroprosenteilla sekä lisäämällä tähän kuntien yhteisövero-osuus. Vuonna 2010 koko

<sup>16</sup> Kuviossa 3.5 yhteisöveropohja on laskettu kunkin vuoden yhteisöverokertymän ja yhteisöveroprosentin avulla.

maan laskennallinen verotulo on 3256,62 euroa/asukas<sup>17</sup>. Tasausraja puolestaan on 91,86 prosenttia tästä koko maan laskennallisesta verotulosta eli 2991,53 euroa/asukas. Vuoden 2010 laskelmissa käytetyt tiedot on kuvattu laatikossa 3.1.

Tasausrajan ylittävien tulojen kunnat maksavat tasausvähennystä, jonka suuruus on 37 prosenttia tasausrajan ylittävistä laskennallisista verotuloista. Tasausrajan alapuolelle jääville kunnille maksetaan vastaavasti tasauslisä, joka on tasausrajan ja kunnan laskennallisten verotulojen erotus täysimääräisenä. Käytännössä tasausvähennykset ja -lisät toteutetaan vähentämällä tai lisäämällä käyttötalouden valtionosuuksia.

### Laatikko 3.1 Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen laskentatiedot vuonna 2010

Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen laskentatiedot vuonna 2010 (verotiedot vuodelta 2008):

#### Laskennalliset veroprosentit:

Kunnallisvero	18.55
Yleinen kiinteistövero	0.74
Vakituinen asuinrakennus	0.29
Muu kuin vak. asuinrakennus	0.88
Voimalaitosrakennus	0.74
Ydinvoimalaitosrakennus	0.74
Yleishyödyllinen yhteisö	0.46
Rakentamaton rakennuspaikka	2.08

**Laskennallisen kunnallisveron määrä** 15,1 mrd. euroa

**Yhteisöveron määrä** 1,21 mrd. euroa

**Laskennallisen kiinteistöveron määrä** 0.90 mrd. euroa

**Laskennallinen verotulo** 3256,62 euroa/asukas

**Tasausraja (91,86 %)** 2 991,53 euroa/asukas

<sup>17</sup> Järjestelmään liittyy kahden vuoden viive, joten esimerkiksi vuoden 2010 tasaus perustuu vuoden 2008 verotietoihin.

Tasausjärjestelmän vaikutuksia yksittäisen kunnan tuloihin voidaan kuvata Laatikossa 3.2 olevan esimerkin avulla. Esimerkissä tarkastellaan kahta kuntaa, joista toisen laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella (kunta A) ja toisen yläpuolella (kunta B). Molempien kunnallisveroprosentti on 19. Esimerkin laskelmissa käytetään vuoden 2010 tasausjärjestelmän laskentaperusteita. Esimerkissä kunnan A laskennallinen verotulo ennen veropohjan kasvua oli 2600 euroa/asukas ja kunnan B 3200 euroa/asukas. Lähtötilanteessa kunta A siis saa tasausjärjestelmän vuoksi tasauslisää 391,53 euroa/asukas (2991,53–2600,00) ja kunta B puolestaan maksaa tasausvähennyistä 77,13 euroa/asukas ( $0.37 \cdot (3200,00 - 2991,53)$ ).

Esimerkissä tarkastellaan tilannetta, jossa molempien kuntien (vähennyksen jälkeinen) kunnallisveropohja kasvaa 500 eurolla/asukas, eikä mikään muu verokomponentti tai kuntien tuloihin vaikuttava tekijä, tasausmaksuja lukuun ottamatta, muutu<sup>18</sup>. Näin ollen molempien kunnallisverotulo kasvaa 95 euroa/asukas ( $0.19 \cdot 500$ ).

Kuntien veropohjan kasvu vaikuttaa valtionosuuksien tasaukseen. Kunnan A laskennallinen verotulo kasvaa 2692,75 euroon/asukas ( $2600 + 0.1855 \cdot 500$ ) ja kunnan B 3292,75 euroon/asukas ( $3200,00 + 0.1855 \cdot 500$ ). Veropohjan kasvun vaikutuksesta molempien kuntien laskennalliset verotulot siis kasvavat 92,75 eurolla/asukas ( $0.1855 \cdot 500$ ). Tasausrajan alapuolella olevan kunnan A tasausjärjestelmästä saama tasauslisä pienenee juuri tämän summan verran, kun taas kunnan B tasausvähennys kasvaa 34,32 eurolla/per asukas ( $0.37 \cdot 92,75$ ).

Lisääntyneiden verotulojen ja vähentyvien valtionosuuksien yhteisvaikutuksena veropohjan kasvu ei juurikaan lisää tasausrajan alapuolella olevan kunnan tuloja. Tarkkaan ottaen tulojen lisäys riippuu kunnan veroprosentista. Mitä korkeampi on kunnan veroprosentti, sitä enemmän sen tulot lisääntyvät. Jos kunnan veroprosentti on sama kuin keskimääräinen veroprosentti, esimerkissä kuvattu veropohjan laajentuminen ei lisää kunnan tuloja lainkaan. Huomionarvoista on myös se, että jos tasausrajan alapuolella olevan kunnan veroprosentti on alhaisempi kuin koko maan keskimääräinen veroprosentti, esimerkissä kuvattu verotulopohjan kasvu vähentää kunnan kokonaistuloja. Vastaavasti osa tasausrajan yläpuolella olevan kunnan tulojen kasvusta menee tasausjärjestelmään kasvaneen tasausvähennyksen myötä.

<sup>18</sup> On tärkeää huomata, että esimerkissä veropohja kasvaa nimenomaan asukasta kohden. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että kuntaan muuttaa keskimääräistä suurituloisempia asukkaita. Mikäli kuntaan muuttavat uudet asukkaat ovat tuloiltaan keskimäärin samanlaisia kuin nykyiset asukkaat, asukasta kohden mitattu veropohja ei muutu. Tällöin tasauslisä tai -vähennys asukasta kohden ei muutu.

### Laatikko 3.2 Esimerkkejä tasausjärjestelmän vaikutuksista kunnan tuloihin

Esimerkissä tarkastellaan, kahta kuntaa, joiden kunnallisveropohja kasvaa 500 eurolla/asukas.

#### Kunta A (tasausrajan alapuolella):

Kunnallisveroprosentti:	19,0
Kunnallisveropohjan kasvu:	500,0 euroa/asukas
Verotulojen kasvu:	95,00 euroa/asukas
Laskennallinen verotulo ennen verotulojen kasvua:	2600,00 euroa/asukas
Tasauslisä ennen verotulojen kasvua:	391,53 euroa/asukas
Laskennallinen verotulo verotulojen kasvun jälkeen:	2692,75 euroa/asukas
Tasauslisä verotulojen kasvun jälkeen:	298,78 euroa/asukas
Tasauksen muutos:	-92,75 euroa/asukas

**Kunnan A tulojen lisäys:**  $95,00 - 92,75 = 2,25$  euroa/asukas

#### Kunta B (tasausrajan yläpuolella):

Kunnallisveroprosentti:	19,0
Kunnallisveropohjan kasvu:	500,00 euroa/asukas
Verotulojen kasvu:	95,00 euroa/asukas
Laskennallinen verotulo ennen verotulojen kasvua:	3200,00 euroa/asukas
Tasausvähennys ennen verotulojen kasvua:	-77,13 euroa/asukas
Laskennallinen verotulo verotulojen kasvun jälkeen:	3292,75 euroa/asukas
Tasausvähennys verotulojen kasvun jälkeen:	-111,45 euroa/asukas
Tasauksen muutos:	34,32 euroa/asukas

**Kunnan B tulojen lisäys:**  $95 - 34,32 = 60,68$  euroa/asukas

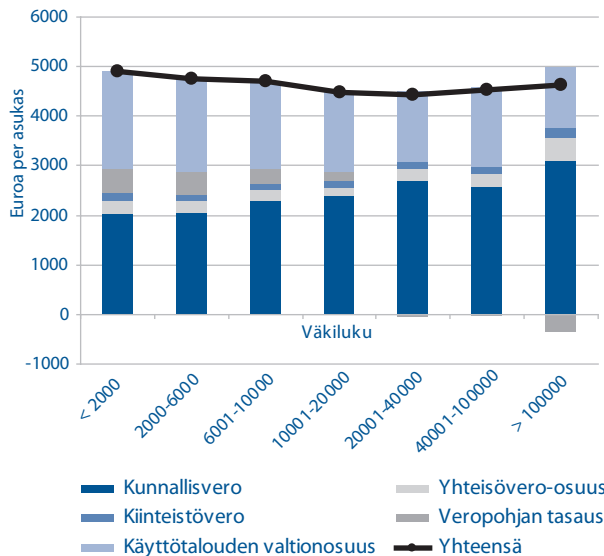
Kunnan oma veroprosentin valinta ei suoraan vaikuta tasauslisän tai -vähennyksen suuruuteen, koska järjestelmä perustuu koko maan keskimääräisiin veroprosentteihin. Kunta saa siis veroprosentin korotuksesta johtuvan verotulojen lisäyksen täysimääräisenä itselleen. Kunnan veroprosentin muutos saattaa kuitenkin vaikuttaa kunnan veropohjaan, jolloin se epäsuorasti vaikuttaa myös tasauslisään tai -vähennykseen. Järjestelmän tämä piirre voi vaikuttaa kuntien kilpailuun veropohjista sekä kuntien kannustimiin veropohjan kehittämisessä.

Tasausjärjestelmän kautta jaettiin valtionosuuksia vuonna 2010 yhteensä noin 808 miljoonaa euroa 265 kunnalle. Vastaavasti tasausmaksua maksoi samana vuonna 61 kuntaa. Tasausmaksut kattoivat täysimääräisesti tasausjärjestelmän kautta saatavat tuet, joten järjestelmä on kuntien ja valtion kustannusten suhteen lähes neutraali, vaikkakin tässä suhteessa on hieman vuosittaista vaihtelua. Vuonna 2010 maksut ovat noin 23 miljoonaa euroa tukia suuremmat. Tämä erotus jaetaan kunnille yhtä suurina valtionosuuslisäyksinä. Ver-

tailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2010 valtionosuuksien kustannustasausjärjestelmän kautta kunnille maksettu rahoitus oli 6,94 miljardia euroa, eli tulopohjan tasauksen kautta jaettiin valtionosuuksista noin 10 prosenttia. Näin ollen tarve- ja olosuhde-erojen tasoittamisella on paljon suurempi painoarvo kuin verotulopohjan tasauksella.

Kuviosta 3.6 nähdään, että Suomen kuntien yhteenlasketut verotulot ja valtionosuudet eivät vaihteile merkittävästi väkiluvun suhteen. Valtionosuudet ja verotulojen tasaus siis tasaavat tuloja melko voimakkaasti. Toisaalta on syytä huomioida, että veroprosentit kuntien välillä vaihtelevat, mikä osaltaan voi vaikuttaa kuvion 3.6 lukuihin. Lisäksi kuntien muut tulomuodot vaihtelevat kuntien kesken.

**KUVIO 3.6. Verojen ja valtionosuuksien määrät erikokoisissa kunnissa.** Lähde: VATT



Tasausjärjestelmä vaikuttaa kuntien kannustimiin veropohjan kehittämisessä etenkin tasausrajan alapuolella olevien kuntien tapauksessa. Tämä koskee mm. kuntien elinkeino- ja kaavoituspolitiikkaa. Kunnat ovat kaavoitusmonopolinsa kautta päävastuussa asuintonttien tarjonnasta. Siksi kuntien kannusteet kaavoittaa asuinalueita ovat asuntomarkkinoiden toiminnan kannalta huomattavasti tärkeämpiä kuin maanomistajien päätöksiin vaikuttavat verokannusteet. Kiinteistövero voi osaltaan kompensoida uuden asuinalueen infrastruktuurin ja palvelujen järjestämisestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Verotulojen tasausjärjestelmä kuitenkin heikentää kuntien kannusteita.

Toisaalta monet kunnat omistavat suuren osuuden maasta rajojensa sisällä, joten näiden kuntien kannustinongelma on pienempi, koska kunnan suoraan omistamat maat eivät ole mukana kiinteistöveropohjassa eivätkä siten tasaus-

järjestelmässä. Kunnat voivat siis tavallaan kiertää tasausjärjestelmää kiinteistöveron osalta suoralla maanomistuksella, mikä heikentää tasausjärjestelmän toimivuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Tasausjärjestelmä voi olla ongelmallinen myös, mikäli kiinteistöverolla todella on edellä kuvattuja vaikutuksia kunnallisten palveluiden kustannuksiin ja tuottavuuteen. Jos kunta onnistuu parantamaan palveluiden laatua siten, että se heijastuu kiinteistöjen hintoihin, se menettää lisääntyneet kiinteistövero-  
 rotuotot joko osittain tai jopa kokonaan tasausjärjestelmän kautta.

Toisaalta monet kuntien tehtävistä ovat luonteeltaan uudelleenjakoon pyrkiviä, joten rahoituspuolelta tasaus on tästä näkökulmasta perusteltua. Lisäksi on syytä huomata, että etenkin tasausrajan alapuolella olevien kuntien ei kannata houkutella kuntaan erityisesti suurituloisia kotitalouksia, koska tämä nostaa kunnan keskimääräisiä laskennallisia verotuloja ja vähentää tasauslisän määrää. Keskimääräistä pienituloisempien muutto kuntaan puolestaan alentaa keskimääräisiä laskennallisia verotuloja ja näin kasvattaa tasauslisää. Puhtaasti kunnan tulojen näkökulmasta tasausrajan alapuolella olevien kuntien kannalta on siis samantekevää, muuttaako kuntaan pieni- vai suurituloisia. Tältä osin tasausjärjestelmä siis ehkäisee kuntien välistä kilpailua suurituloisista veronmaksajista. Myös tasausrajan yläpuolella olevien kuntien tapauksessa tasausjärjestelmä hillitsee tätä kilpailua, mutta ei poista kuntien kannustimia kokonaan.

### 3.4 Kuntaverotuksen uudistaminen

Tässä luvussa esitellään kuntaverotusta koskevat uudistusehdotukset. Kuten edellä on todettu, yhteisövero on erittäin suhdanneherkkä veromuoto (ks. kuvio 3.5). Suurin osa kuntien palveluista on suhdanteista riippumattomia hyvinvointipalveluita, joten kuntien rahoituksenkaan ei tulisi vaihdella voimakkaasti suhdanteiden mukaan. Lisäksi tulojen voimakas suhdannevaihtelu näyttää johtavan kuntien menojen myötäsyklisyyteen, mikä on osaltaan koko taloutta epästabiloiva tekijä.

Tästä syystä työryhmä katsoo, että yhteisövero on kuntatasolle sopimaton veromuoto ja esittää, että kuntien osuus yhteisöveron tuotosta siirretään valtiolle, joka pystyy kuntia paremmin kantamaan veron tuottoon liittyvät riskit. Tästä syntyvät kuntien tulomenetykset tulee korvata ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Samoista suhdanneherkkyyteen liittyvistä syistä työryhmä katsoo, että pääomatuloveroja ei tule ohjata kunnille. Työryhmän esitys ansiotuloverotuksen ylimmän rajaveroasteen alentamiseksi yhdessä pääomatuloverotukseen esitettyjen muutosten kanssa poistaa kannusteita muuntaa ansiotuloja pääomatuloiksi, mikä osaltaan vahvistaa kuntien veropohjaa.

Uusien veropohjien antamisesta kunnille työryhmä toteaa yleisesti seuraavaa. Mikäli kuntien veropohjaa vahvistetaan, esimerkiksi antamalla aiemmin valtiolla oleva veropohja tai osa siitä kunnille, siirrytään samanaikaisesti tilan-

teeseen, jossa kuntien tarve- ja olosuhde-eroja kavennetaan vähemmän kuin aikaisemmin. Tämä johtuu siitä, että valtion on pakko leikata valtionosuuksia, jos osa valtion verotuloista ohjataan kunnille. Ottaen huomioon kuntapalvelujen luonne uudelleenjakavina hyvinvointipalveluina työryhmä ei näe syytä pienentää tarve- ja kustannuserojen tasaamisen painoarvoa. Näin ollen työryhmä ei esitä kunnille uusia veropohjia.

Etenkin maapohjaan kohdistuvaa kiinteistöveroä pidetään yleisesti parhaana paikallistasolle sopivana verona, johon liittyy useita hyviä piirteitä. Kiinteistöverotuksen taso on Suomessa kuitenkin kansainvälisesti katsoen melko alhainen. Työryhmä katsoo, että kiinteistöveron merkitystä kuntien rahoituksessa onkin lisättävä. Tavoiteltavana pidetään kiinteistöveron tuoton 50 prosentin korotusta nykyiseen 1,2 miljardin euron verotuottoon, mikä merkitsisi noin 600 miljoonan euron verotuoton lisäystä.

Työryhmän näkemys on, että pidemmällä aikavälillä tulisi pyrkiä siihen, että kiinteistövero kohdentuisi nykyistä enemmän maapohjaan, koska maapohjaan kohdistuva kiinteistövero on tietyissä tilanteissa neutraali vero, eikä ohjaa maanomistajien käyttäytymistä<sup>19</sup>. Nykyjärjestelmässä maapohjaa verotetaan yleisen kiinteistöveron kautta, mutta yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan määrätään vero myös esimerkiksi liikerakennuksista. Rakennuksiin kohdentuvat verot ovat pääomahyödykkeisiin kohdistuvia vääristäviä veroja. Esimerkiksi liikkerakennuksen kiinteistövero on tuotannon tekijään kohdistuva vero ja siten lisää yritysten tuotantokustannuksia. Rakennuksiin kohdistuvat verot eivät myöskään heijastele mitenkään rakennuksen sijaintia ja paikallisia palveluja, vaan perustuvat kaavamaisesti ikäalennukset huomioiviin jälleenhankinta-arvoihin.

Jos kiinteistöveron korottaminen halutaan kohdentaa maapohjan verotukseen, kiinteistöverojärjestelmän rakenteeseen tulee tehdä muutoksia. Työryhmä ehdottaa, että maapohjalle määrätään erikseen veroprosentti, joka kohdistuu kaikkeen maapohjaan yhtenäisesti. Erottamalla maapohjalle oma vero kunnille luodaan mahdollisuus säätää maahan kohdistuvaa verotusta ilman, että samanaikaisesti esimerkiksi liikerakennusten verotus muuttuu.

Työryhmä ei näe lähtökohtaisesti hyviä perusteluja jättää maa- ja metsätalousmaata kiinteistöverotuksen ulkopuolelle. Työryhmä ei kuitenkaan tee tältä osin esitystä, vaan katsoo, että maa- ja metsätalouden lisääminen kiinteistöveropohjaan vaatii lisäselvityksiä järjestelmän käytännön toteutukseen liittyen.

<sup>19</sup> Tämä on myös Mirrlees Review'n kanta, joka käy ilmi raportin luvusta 16. Ks. IFS ja Mirrlees (2011).

Työryhmän esitys uudeksi kiinteistöverojärjestelmäksi on seuraava:

- maapohjan kiinteistöveroprosentti 0,80–
- vakituisten asuinrakennusten veroprosentti 0,32–
- liikerakennusten veroprosentti 0,60–
- muiden rakennusten veroprosentti 0,60–1,35
- yleishyödyllisen yhteisön veroprosentti 0–1,35
- voimalaitosrakennusten veroprosentti 0,60–2,85
- rakentamattoman (asumiseen kaavoitetun) rakennuspaikan veroprosentin on oltava vähintään prosenttiyksikön korkeampi kuin yleinen maapohjan veroprosentti

Järjestelmässä muiden rakennusten kiinteistöveroprosentin mukaan määrätään vero muista rakennuksista kuin vakituiseen asumiseen käytettävistä rakennuksista ja liikerakennuksista, ellei yleishyödyllisten yhteisöjen ja voimalaitosten osalta ole vahvistettu eri prosenttia. Pienten vesi- ja tuulivoimalaitosten vero määrätään myös tämän kiinteistöveroprosentin mukaan, vaikka voimalaitoksille olisi vahvistettu oma veroprosentti. Kunnille jätetään mahdollisuus määrätä yleishyödyllisten yhteisöjen omistamille kiinteistöille muita alempi veroprosentti. Yleishyödyllisen yhteisön veroprosentin käyttö on kuitenkin vapaaehtoista. Esityksessä vakituksille asuinrakennuksille mahdollistetaan muita rakennuksia lievempi verotus. Maa- ja metsätalousmaa eivät ole tässä esityksessä kiinteistöverotuksen piirissä.

Esityksen keskeinen elementti on maapohjaan kohdistuva oma veroprosentti. Uudistuksessa kiinteistöveron korotus on kohdistettu nimenomaan maapohjan veroprosenttiin nostamalla nykyisen maahan kohdistuvan veroprosentin alarajaa ja poistamalla yläraja. Työryhmän esitys nostaa kiinteistöverotuottoa n. 15 miljoonaa euroa, mikäli vain ne kunnat, joita uudistus koskee nostavat nykyistä maapohjan veroprosenttiaan.

Työryhmän mielestä kiinteistöveroprosenttien alarajojen säilyttäminen ehkäisee haitallista verokilpailua ja rohkaisee kuntia tehokkaan maapohjan veron käyttöön. Sen sijaan kiinteistöverojen ylärajoille työryhmä ei näe kaikissa tilanteissa perusteita. Kiinteistöveroon voi liittyä ongelmia, jos kunta voi ikään kuin rahastaa ulkopaikkakuntalaisia kiinteistönomistajia kohtuuttomasti. Tämä voidaan estää joko asettamalla tiettyjen kiinteistöjen veroprosenteille ylärajat kuten nykyjärjestelmässä, tai yhdistämällä kaikki rakennukset yhtenäisen veroprosentin alle, jolloin kunnan päätös korottaa jonkin kiinteistötyypin verotusta koskisi aina myös oman kunnan asukkaita. Jälkimmäisessä tilanteessa kunta ei voisi korottaa vain ulkopaikkakuntalaisten veroja, vaan veron korotus kohdistuisi aina myös oman kunnan asukkaisiin, jolloin veropäätökset ovat paremman paikallisen demokraattisen kontrollin kohteena.



Työryhmä esittää, että muiden kuin vakituisten asuinrakennusten (esimerkiksi vapaa-ajan asunnot) sekä voimalaitosten veroprosenteilla säilytetään ylärajat. Muuten työryhmä ei näe tarvetta ylärajoille ja esittää ylärajojen poistamista maapohjan, vakituisten asuinrakennusten ja liikerakennusten osalta. Tällä toimenpiteellä lisätään kuntien päätösvaltaa rahoituksen suhteen.

Työryhmä katsoo myös, että tonttien verotusarvojen määräytymiseen liittyy nykyjärjestelmässä ongelmia. Nykyjärjestelmässä maapohjan verotusarvoksi pyritään määrittämään 73,5 prosenttia vastaavan tyhjän tontin arvosta. Tältä osin järjestelmä on neutraali, eli omistaja ei voi vaikuttaa tontin verotusarvoon, jolloin hyvinvointitappiotakaan ei synny. Nykyjärjestelmään liittyy kuitenkin se ongelma, että täyteen rakennetuilla alueilla tontin arvon määrittely on vaikeaa, koska sijainniltaan samankaltaisia maakauppoja ei juurikaan tehdä. Tämä johtaa siihen, että ns. ”hyötyjä maksaa” -periaate ei voi toteutua kaupunkialueen sisällä, koska tontin verotusarvot eivät heijastele kovinkaan hyvin paikallisten julkisten palveluiden kaupunkialueen sisäisiä eroja. Lisäksi verotusarvot ovat kaukana markkina-arvoista vieläpä siten, että tonttien verotusarvot eri puolilla kaupunkia saattavat heijastella markkina-arvoja eri tavoin. Tämä voi osaltaan johtaa siihen, että kansalaiset kokevat järjestelmän epäoikeudenmukaiseksi. Näistä syistä johtuen työryhmä ehdottaa, että on selvitettävä parempia keinoja kiinteistöverotuksen verotusarvon määrittämiseksi tontin osalta.

Kiinteistövero on nykyään mukana verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasausjärjestelmässä. Kunnan suoraan omistamat maat eivät kuitenkaan ole mukana kiinteistöveropohjassa eivätkä siten tasausjärjestelmässä. Kunnat voivat siis kiertää tasausjärjestelmää suoralla maanomistuksella, mikä heikentää tasausjärjestelmän toimivuutta ja oikeudenmukaisuutta. Nämä ongelmat kasvavat, jos kiinteistövero painottuu tulevaisuudessa voimakkaammin maapohjaan. Lisäksi kiinteistövero soveltuu paikallisten julkisten palveluiden rahoittamiseen paremmin kuin uudelleenjakavien palveluiden rahoittamiseen. Jos kiinteistöverolla rahoitetaan lähinnä paikallista julkista liikennettä, katujen hoitoa tai muita kunnallistekniikasta koituvia kuluta, ei verotulojen valtakunnalliselle tasaukselle välttämättä ole hyviä perusteita. Työryhmä katsookin, että on selvitettävä valtionosuusjärjestelmän (ml. verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän) kokonaisuuden kehittämistä siten, että kunnilla olisi nykyistä paremmat edellytykset käyttää kiinteistöveroa.

### 3.5 Uudistusesityksen arviointia

Yhteisöveron siirtäminen valtiolle ja muutokset kiinteistöverojärjestelmässä vaikuttavat kuntien verotuloihin paitsi suoraan, myös tasausjärjestelmän kautta. On selvää, että uudistus kohtelee erilaisia kuntia eri tavalla. Uudistamalla samanaikaisesti tasausjärjestelmää voitaisiin osaltaan huolehtia siitä, että yksittäisten kuntien rahoitusolosuhteet eivät radikaalisti muutu uudistuk-

sen myötä. Työryhmä ei kuitenkaan ehdota muutoksia tasausjärjestelmään, vaan katsoo, että kuntia koskevat verouudistukset on toteutettava valtion-  
osuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Näin taataan parhaiten se, että yksittäisten kuntien asema ei heikkene kohtuuttomasti.

Kiinteistöveron korottaminen saattaa aiheuttaa vaikeuksia sellaisille kotitalouksille, joiden tulot ovat pienet kiinteistön arvoon verrattuna. Työryhmä katsoo, että näitä tilanteita varten tulee harkita kiinteistöveron lievennysmenetelmiä. Työryhmä kuitenkin korostaa, että tällaisten menetelmien tulee koskea ainoastaan asumista. Esimerkiksi pienyrityksille suunnatut lievennykset eivät ole järkeviä, koska pienyrityksiä voi omistaa sekä tuloiltaan köyhät että rikkaat yrittäjät. Lievennysten toteuttamiseksi on useita tapoja, joita esitellään tarkemmin liitteessä 3.2.

### LIITE 3.1 Paikallis- ja keskushallinnon tehtävänjaosta ja rahoituksesta

#### Fiskaalinen federalismi taloustieteellisessä kirjallisuudessa

Fiskaalisen federalismin kirjallisuuden kiinnostuksen kohteena on usealle hallinnon tasolle hajautettu poliittinen päätöksenteko. Sen normatiivinen pääkysymys on, miten ratkaistaan julkisen palvelutuotannon hajauttamisen ja keskittämisen haittojen ja hyötyjen välinen ristiriita. Kirjallisuus antaa joi-tain yleisiä suuntaviivoja siitä, mitkä tehtävät sopivat parhaiten paikallistason hoidettavaksi ja mitkä tulisi keskittää valtion tasolle. Samalla kirjallisuudesta saa viitteitä siitä, mitkä ovat sopivia paikallistason rahoitusmuotoja.

Ensinnäkin valtavirtanäkemyksen mukaan valtion tulisi olla vastuussa makrotason talouspolitiikasta, kuten suhdannevaihtelujen tasoittamisesta tai tulon-jaon tasaamisesta. Tämä johtuu siitä, että paikallishallinnoilla ei ole käytettä-vissä valuuttakurssi- tai rahapoliittisia keinoja. Lisäksi paikallisen finanssipoli-tiikan käyttö on tehotonta ulkoisvaikutuksista johtuen. Esimerkiksi yhden kun-nan yritys elvyttää paikallistaloutta veronalennuksella valuu hukkaan, koska suurin osa lisätuloista käytettäisiin muualla tuotettujen hyödykkeiden kulutuk-seen. Yhden kunnan harjoittama itsenäinen tulonjakopolitiikka (esimerkiksi progressiivinen verotus ja tulonsiirrot pienituloisille) puolestaan todennäköi-sesti johtaisi pienituloisten sisään muuttoon ja suurituloisten poismuuttoon kunnasta. Kunnan veropohja rapautuu ja kyseisen politiikan toimintaedelly-tykset katoaisivat.

Toiseksi valtion tulee huolehtia valtakunnallisten julkishyödykkeiden, kuten puolustusvoimien, tuotannosta, joista hyötyvät kaikki kansalaiset. Kolmanneksi paikallistason tulisi tuottaa pääasiassa sellaisia hyödykkeitä ja palveluja, joiden kulutuksen hyödyt rajoittuvat kyseisen paikallishallinnon alueelle. Tällaisten palvelujen hajautettu tuotanto lisää tehokkuutta verrattuna keskitetysti päätet-tyyn ja yhtenäiseen palvelutasoon, jos kansalaisten preferensseissä palvelujen suhteen tai palvelujen tuotantokustannuksissa on alueellisia eroja. Esimerkiksi Oates (1999) toteaa katsausartikkelissaan, että etenkin palvelutarjonnan suhteen nämä suuntaviivat ovat hyvin karkeita, eikä teoria anna yksiselitteisiä vastauk-sia yksittäisten palvelujen tuotannolle sopivasta hallintotasosta.

Oates (2005 ja 2008) jaottelee taloustieteellisen fiskaalisen federalismin kir-jallisuuden kahteen sukupolveen<sup>20</sup>. Ensimmäisen sukupolven kirjallisuudessa tutkimuksen lähtökohtana on ollut julkistaloustieteelle tyypillinen asetelma, jossa julkinen valta nähdään ns. hyväntahtoisena suunnittelijana, joka maks-i-moi kotitalouksien hyvinvointia. Tässä kirjallisuudessa on perinteisesti analy-soitu tilannetta, jossa ongelmana on ollut paikallisen julkishyödykkeen opti-

<sup>20</sup> Ks. myös Lockwood (2006) ja Weingast (2009). Ajallinen ero sukupolvien välillä ei ole selvä.

maalinen tuotanto joko hajautetusti tai keskitetysti, kun julkishyödykkeiden arvostus on erilainen eri alueilla.

Ongelman ratkaisuksi Oates (1972) esitteli niin sanotun hajauttamisteoreeman (*decentralization theorem*), jonka mukaan julkishyödykkeen tuotannon tulisi olla alueellisesti hajautettua, mikäli sen tuottamiseen ei liity merkittäviä mittakaavaetuja. Tuloksen taustalla on kaksi oletusta. Ensiksi oletetaan, että julkishyödykkeen taso todella valitaan siten, että kyseisen alueen asukkaiden hyvinvointi maksimoituu. Toiseksi oletetaan, että keskitetyssä vaihtoehdossa julkishyödykettä tuotetaan saman verran kaikilla alueilla (*uniformity assumption*). Jälkimmäinen oletus perustuu siihen, että keskushallinnolla ei ole tarvittavaa informaatiota paikallisista arvostuksista ja olosuhteista. Näiden oletusten vallitessa on helppo nähdä, että hajauttaminen on optimaalista, koska sen avulla julkishyödykkeen taso voidaan räätälöidä alueittain.

Toisenlainen perustelu julkisten palveluiden hajauttamiselle perustuu kotitalouksien liikkuvuudelle. Tässä alun perin Tiebout'n (1956) esittämässä tilanteessa asuinpaikan valinta paljastaa, kuinka paljon yksilö arvostaa julkishyödykkeen tarjontaa. Toisin sanoen, jos on olemassa useita paikallishallintoja, jotka tarjoavat erilaisia palvelu- ja verotasoyhdistelmiä, kuluttajat voivat optimoida paikallisen julkishyödykkeen kulutuksen asuinpaikkansa valinnalla. Mallissa kuluttajat valikoituvat alueille, joissa julkishyödykkeen tarjonta vastaa heidän preferenssejään ja julkishyödyke voidaan rahoittaa könttäsummaveroilla.

Toisen sukupolven kirjallisuudessa korostetaan poliittisen taloustieteen näkökulmaa. Näissä malleissa lähtökohtana on se, että poliittiset instituutiot vaikuttavat päätöksentekoon. Tyypillisesti julkisen vallan päätöksentekijät ovat kiinnostuneita esimerkiksi uudelleenvalinnastaan tai mahdollisuudesta maksimoida julkisen vallan käytössä olevat resurssit, joita päätöksentekijät voivat ainakin osittain ohjata omaksi hyödykseen. Tässä kirjallisuudessa pyritään selvittämään, minkälaiset instituutiot onnistuvat ja toisaalta epäonnistuvat yhdenmukaistamaan kansalaisten ja politiikan tekijöiden tavoitteet.

Useissa tämän haaran tutkimuksissa on nostettu esille paikallisen julkishallinnon ”pehmeä” budjettikuri (*soft budget constraint*)<sup>21</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että usein paikallishallinto ei kohtaa aitoa ”kovaa” budjettirajoitetta (*hard budget constraint*), koska keskushallinto viime kädessä pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet paikallishallinnot. Tämä johtaa *common pool* -ongelmaan, jossa paikallishallinnot käyttäytyvät liian tuhlaavasti, koska ne voivat sälyttää osan kustannuksista keskushallinnon eli käytännössä muiden alueiden asukkaiden maksettaviksi. Tällä voi olla julkista sektoria ja koko taloutta epävakauttava vaikutus. Tämä tutkimushaara on kiinnostunut siitä, minkälaisista instituutioista pehmeät budjettirajoitteet johtuvat, mitä vaikutuksia niillä on ja miten budjettirajoitteita voisi tiukentaa.

<sup>21</sup> Kornai (1979) esitteli tämän käsitteen valtionomisteisten yhtiöiden tapauksessa entisissä sosialistimaissa. Viime aikojen esimerkit mm. Argentiinasta ja Brasiliasta ovat osaltaan toimineet tämän tutkimussuuntaukset innoittajina. Ks. tarkemmin Vigneault (2007) ja Weingast (2009).

Lisäksi esimerkiksi Lockwood (2006) haastaa aiemman kirjallisuuden tekemän oletuksen, jonka mukaan keskushallinto ei voisi räätälöidä julkishyödykkeen tasoa alueellisia preferenssejä vastaaviksi<sup>22</sup>. Jos myös keskushallinto pystyy räätälöimään julkisten palvelujen tuotannon paikallisten preferenssien mukaiseksi, ei hajauttamisteoreema enää yksiselitteisesti päde. Valtavirtanäkemykselle yhä se, että palvelutarjonnan hajauttaminen tietyiltä osin on hyödyllistä, vaikka kirjallisuuden tulokset hajauttamisen eduista ja haitoista ovat osittain ristiriitaisia ja riippuvat olemassa olevista instituutioista. Toisaalta tulojenkeräämisen hajauttaminen samassa määrin kuin palvelutuotannon ei välttämättä ole järkevää<sup>23</sup>. Tämä voi nimittäin johtaa mm. haitalliseen verokilpailuun. Tästä syystä useissa useamman tason hallintojärjestelmissä on vertikaalinen rahoitusvaje (*vertical fiscal gap*), jota paikataan keskushallinnon ja paikallishallintojen välisillä tulonsiirroilla eli käytännössä valtionavuilla tai -osuuksilla.

### Horizontaaliset ja vertikaaliset ulkoisvaikutukset

Seuraavaksi tarkastellaan joitain ongelmia, joita monitasoisesta hallinnosta voi syntyä. Useasta hallinnontasosta koostuvaan järjestelmään liittyy yhtäältä saman hallintotason välisiä ja toisaalta eri hallintotasojen välisiä ulkoisvaikutuksia. Näitä voivat olla vaikkapa paikalliset hallintorajat ylittävät hyödyt paikallisista palveluista, veropohjan liikkuvuudesta johtuva veropolitiikan alueellinen vuorovaikutus tai päällekkäisistä veropohjista johtuva riippuvuus paikallishallintojen ja keskusvallan rahoitusperusteissa.

Tarkastellaan aluksi horisontaalisia fiskaalisia ulkoisvaikutuksia (*horizontal externalities*). Edellä kuvatut kaksi tutkimushaaraa antavat varsin erilaisen kuvan siitä, onko hajauttamisesta johtuva paikallishallintojen keskinäinen kilpailu hyvä asia vai ei. Perinteisen tai ensimmäisen sukupolven näkemyksen mukaan verokilpailu tai kilpailu liikkuvasta veropohjasta (*tax competition*) voi johtaa liian alhaisiin veroprosentteihin ja liian alhaiseen julkisten palveluiden tasoon. Tämä johtuu siitä, että yksittäisen kunnan näkökulmasta veroprosentin nostamisen aiheuttama veropohjan kaventuminen on kustannus. Yksittäinen kunta ei kuitenkaan ota huomioon, että vastaavasti joku muu kunta ottaa vastaan pakenevan veropohjan, mikä hyödyttää tämän toisen kunnan asukkaita. Toisin sanoen veroprosenttiaan nostava kunta aiheuttaa muille kunnille positiivisen ulkoisvaikutuksen, mitä se ei ota päätöksessään huomioon, jolloin kunnan veroprosentti voi jäädä optimaalista tasoa alhaisemmaksi.

Sen sijaan toisen tutkimushaaran kirjallisuuden mukaan paikallishallintojen kilpailu on hyväksi, koska se rajoittaa paikallishallintojen mahdollisuuksia kasvattaa tuloja. Paikallishallinnot, jotka eivät pysty tarjoamaan toimivaa taloudellista ympäristöä ja palveluja, menettävät verotuloja työvoiman ja pääoman siirtyessä muualle sekä alenevien kiinteistöjen hintojen muodossa.

<sup>22</sup> Ks. myös Oates (2008).

<sup>23</sup> Ks. esim. Smart (2007).

Verokilpailun lisäksi tutkimuksissa on nostettu esiin niin sanottu mittatikkukilpailun mahdollisuus (*yardstick competition*)<sup>24</sup>. Tässä tarkastelukehikossa äänestäjillä ei ole täydellistä informaatiota siitä, ovatko heidän päättäjänsä onnistuneet politiikan teossa (esimerkiksi veroasteen asettamisessa tai palvelujen tuottamisessa). Äänestäjät voivat kuitenkin käyttää naapurikuntien politiikkaa mittatikkuna arvioidessaan oman alueensa päättäjien ”laatua”. Vastaavasti päättäjät tietävät, että heitä verrataan naapurikuntien päättäjiin, joten ”huonoillakin” päättäjillä on kannustin tehdä asukkaiden preferenssien mukaista politiikkaa, koska se vaikuttaa heidän uudelleenvalintansa todennäköisyyteen. Tässä tilanteessa äänestäjien hyvinvointi voi parantua verrattuna keskusjohtoiseen malliin.

Mittatikkukilpailun ympäristössä on tosin epäselvää, millaiset kannustimet paikallisilla päättäjillä on kokeilla uusia innovaatioita palvelutuotannossa. Oates (2008) nostaa ns. laboratorio-federalismin yhdeksi hajauttamisen eduista. Jos esimerkiksi yksittäinen kunta tekee jonkin innovaation palvelutuotannossa, voidaan se ottaa helposti käyttöön myös muissa kunnissa. Syntyy siis positiivinen informaatioulkoisvaikutus<sup>25</sup>. Toisaalta esimerkiksi Rose-Ackerman (1980) ja Strumpf (2002) esittävät, että ei ole selvää, että hajauttaminen johtaa poliittikakokeiluihin ja -innovaatioihin. Se, käykö näin, riippuu päättäjien tavoitteista ja kokeilujen hyödyistä ja kustannuksista.

Fiskaalisten ulkoisvaikutusten lisäksi paikallinen palvelutuotanto voi aiheuttaa hallintorajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia. Tyypillisesti näin tapahtuu, jos kunnan jokin palvelu hyödyttää myös muiden kuntien asukkaita. Esimerkiksi kunnan järjestämästä koulutuksesta hyötyvät osittain myös muut kunnat muutoliikkeestä johtuen. Tässä tilanteessa yksittäisen kunnan palvelutarjonta voi jäädä optimaalista alhaisemmaksi, koska se ei ota päätöksenteossaan huomioon muiden kuntien saamaa hyötyä. Taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella on siis vaikeaa tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, onko horisontaalinen kilpailu lopulta hyvä asia vai ei.

Horisontaalisten ulkoisvaikutusten lisäksi taloustieteellisissä tutkimuksissa on käsitelty vertikaalisia eli eri hallinnontasojen välisiä ulkoisvaikutuksia (vertical tax externalities). Vertikaalinen ulkoisvaikutus syntyy, jos jonkin hallinnontason veropäätöksillä on vaikutuksia muiden hallinnontasojen budjettirajoitteeseen<sup>26</sup>. Tyypillisesti tällainen tilanne syntyy, jos eri hallintotasot rahoittavat toimintansa kokonaan tai osittain samasta veropohjasta. Erityisesti mielenkiinnon kohteena on ollut tilanne, jossa sekä keskus- että paikallishallinnoilla on itsenäinen päätösvalta veroprosenttien asettamisessa samaa veropohjaa koskien.

<sup>24</sup> Ks. etenkin Besley ja Case (1995).

<sup>25</sup> Esimerkiksi Rincke (2009) havaitsee, että naapurihallintojen innovaatiot koulutuspalvelujen tuottamisessa vaikuttavat vallassa olevien poliitikkojen valintoihin uusien palvelujen käyttöönotossa, jos vallassa olevat poliitikot kohtaavat voimakasta poliittista kilpailua alueellaan.

<sup>26</sup> Ks. Keen (1998).

Tässä yhteydessä on syytä erottaa toisistaan nimellinen ja tosiasiallinen veropohjien päällekkäisyys<sup>27</sup>. Hypoteettisena esimerkkinä voidaan tarkastella tilannetta, jossa kunnilla on oikeus arvonlisäveron käyttöön ja valtiolla oikeus tuloveron käyttöön. Oletetaan vielä, että muita veroja taloudessa ei ole. Nyt nimellisesti näyttää siltä, että eri hallinnontasoilla ei ole päällekkäisiä veropohjia. Mutta veroteorian perusoppien mukaan kulutus- ja tulovero ovat tietyissä tilanteissa tosiasiallisen kohtaannon suhteen ekvivalentteja, jolloin kunnilla ja valtiolla on tässä erimerkissä tosiasiallisesti sama veropohja. Realistisempaan esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa Suomen kiinteistövero, joka, siltä osin kuin se kohdistuu liikerakennuksiin, lopulta päättyy yritysten omistajien ja asiakkaiden maksettavaksi. Jälleen vaikka kiinteistövero on nimellisesti kuntien vero, on kuntien veropäätöksillä vaikutuksia myös valtion veropohjaan. Näin ollen järjestelmä, jossa hallinnon molemmilla tasoilla on aito verotusoikeus ja jossa ei olisi lainkaan vertikaalisia ulkoisvaikutuksia, lienee mahdoton.

Teoreettisten tulosten mukaan vertikaalinen päällekkäisyys veropohjissa voi johtaa optimaalista korkeampiin veroprosentteihin, koska alemmalla hallintotasolla voi olla kannustimia asettaa veroprosentit sosiaalista optimia korkeammalle. Veropohjien vertikaalinen päällekkäisyys voi siis osaltaan vaimentaa horisontaalisesta verokilpailusta syntyviä haittoja.

Keskushallinnolla on mahdollisuus vaikuttaa paikallishallintojen käyttäytymiseen erilaisilla valtionavuilla tai tasausjärjestelmillä. Tämän työryhmän työn kannalta mielenkiintoisimpia tasauksen keinoja ovat paikallishallintojen verotulopohjia tasaamaan pyrkivät tasausjärjestelmät. Paikallishallintojen tulopohjia voidaan tasata joko siten, että järjestelmä on itsensä rahoittava tai siten, että keskushallinto osallistuu tasausjärjestelmän kuluihin. Kirjallisuudessa usein esillä olevassa ns. laskennallisen verotulon järjestelmässä tasaus määräytyy paikallishallinnon keskimääräisen tai laskennallisen ja oman veropohjan erotuksena. Jos tämä erotus on positiivinen kunta saa tasausjärjestelmästä tulonsiirron ja vastaavasti, jos erotus on negatiivinen kunta maksaa tasausjärjestelmään.

Tasaus voi vaikuttaa paikallishallintojen veropolitiikkaa. Esimerkiksi Smart (2007) osoittaa, että tällaisessa järjestelmässä paikallishallinnoilla on kannustin nostaa veroprosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa tasausjärjestelmää ei ole. Mikäli edellä kuvattuja horisontaalisia ulkoisvaikutuksia ei ole, johtaa tasausjärjestelmä siis optimaalista korkeampiin veroprosentteihin. Jos horisontaalinen verokilpailu kuitenkin johtaa optimaalista alhaisempiin veroprosentteihin, voi tasausjärjestelmä palauttaa veroprosentit takaisin optimaaliselle tasolle. Näin ollen tasausjärjestelmä voi parhaassa tapauksessa johtaa tehokkaaseen lopputulokseen ja samalla onnistua alueiden välisten tulojen tasaamisessa.

<sup>27</sup> Ks. Keen (1998).

## LIITE 3.2 Kiinteistöveron kohtaannosta ja käyttäytymis-vaikutuksista

Loikkanen ja Lyytikäinen (2009) ovat tarkastelleet työryhmälle esitellyssä muistiossaan laajasti kiinteistöverotusta käsittelevää taloustieteellistä kirjallisuutta. Tehokkuusnäkökohtien ohella keskeinen kysymys kirjallisuudessa on ollut, kuka kiinteistöveron viimekädessä maksaa ja onko kiinteistöverotus regressiivistä vai progressiivista. Seuraava osa tekstiä perustuu pitkälti Loikkasen ja Lyytikäisen (2009) muistioon<sup>28</sup>.

Vaikka kiinteistöveroa yleisesti pidetään hyvänä veromuotona, on kiinteistöverojen tosiasiallinen kohtaanto jossain määrin kiistanalainen kysymys<sup>29</sup>. Kohtaanto tietysti riippuu paitsi siitä, kohdistuuko kiinteistövero maahan, rakennuksiin vain molempiin, myös siitä, millaisia oletuksia teoreettisessa analyysikehikossa käytetään. Tutkimusten perusteella ei olekaan täysin selvää, ovatko kiinteistöverot regressiivisiä vai progressiivisia.

Kirjallisuudesta voidaan erottaa kolme näkemystä<sup>30</sup>. Niin sanottu perinteinen näkemys kiinteistöveron kohtaannosta perustuu osittaisen tasapainon malliin. Mallissa kiinteistövero asetetaan yhdelle kaupunkialueelle ja analyysin keskeinen oletus on, että maan tarjonta on täysin kiinteä, mutta pääoman tarjonta on pitkällä aikavälillä täysin joustavaa. Tällöin maapohjaan ja rakennuspääomaan kohdistuvilla veroilla on erilainen kohtaanto. Koska maan tarjonta on joustamatonta, maan verottaminen ei pienennä asuntokantaa eikä siten vaikuta vuokratasoon. Maakomponentin kiinteistövero kapitalisoituu pääoma-arvoon, joten kiinteistöjen arvot laskevat ja kiinteistövero kohdentuu maanomistajien maksettavaksi. Lyhyellä aikavälillä myös rakennuksen verokomponentti kohdentuu vanhan rakennuskannan omistajille. Pitkällä aikavälillä rakennuspääomaan kohdistuva vero kuitenkin vähentää rakentamista ja pienentää optimaalista asuin- ja muiden tilojen kokoja. Pienempi rakennuskanta johtaa korkeampiin vuokriin, joten rakennuksiin kohdistuva kiinteistövero koi- tuu pitkällä aikavälillä kiinteistön käyttäjien maksettavaksi.

Koska omistusasujat ovat yhtä aikaa asuntojen omistajia ja kuluttajia, he maksavat sekä asuintonttiensa että rakennustensa kiinteistöveron. Vaparaahoitteisten vuokra-asuntojen osalta joustava pääoman tarjonta johtaa rakennuksen kiinteistöveron kohdentumiseen vuokralaisille pitkällä aikavälillä. Liike- ja teollisuusrakennuksista maksettava vero puolestaan kasvattaa tuotantokustannuksia ja johtaa siten kiinteistössä tuotetun hyödykkeen tarjonnan pienemi-

<sup>28</sup> Myös Arnott (2005) sekä Arnott ja Petrova (2006) luovat lyhyen katsauksen kiinteistöverotuksen kirjallisuuteen.

<sup>29</sup> Veron nimellinen kohtaanto tarkoittaa niitä henkilöitä, joille vero on laissa määrätty. Tosiasiallinen kohtaanto puolestaan tarkoittaa niitä henkilöitä, jotka lopulta kantavat veron taloudellisen rasituksen.

<sup>30</sup> Kirjallisuudessa näistä käytetään nimitystä old tai classical view, new view ja benefit view. Wildasinin (1986), Mieszkowskin ja Zodrow'n (1989) sekä Zodrow'n (2001) kirjallisuuskatsauksissa esitellään tarkemmin kiinteistöverojen kohtaannosta esitettyjä näkemyksiä.



seen. Ainakin osa liikekiinteistöjen veroista siirtyy kuluttajien maksettavaksi. Liikekiinteistöjen osalta maakomponentin vero kohdentuu kuitenkin kiinteistön omistajalle eikä välity vuokriin tai lopputuotteen hintaan. Perinteisen käsityksen mukaan kiinteistöveron on uskottu olevan regressiivinen, koska tärkeä osa verosta kohdentuu asuntojen käyttäjille ja asutokulutuksen tulojousto on arvioitu pieneksi. Jälkimmäinen seikka tarkoittaa sitä, että asumismenojen tulo-osuus on suuri köyhillä kotitalouksilla ja se pienenee tulotason myötä.

Uusi näkemys kiinteistöverojen kohtaannosta perustuu yleisen tasapainon malleihin, joissa tarkastellaan paikallisesti asetettujen kiinteistöverojen vaikutuksia monen kilpailevan kunnan tai alueen tapauksessa<sup>31</sup>. Ratkaiseva ero perinteiseen näkemykseen on, että pääoman tarjonnan oletetaan olevan koko maan tasolla joustamatonta. Tällöin koko maahan samansuuruisena asetettu maapohjan ja rakennusten kiinteistövero laskee pääoman nettotuottoa eli kiinteistövero on verrattavissa pääoman veroon. Pääoma on kuitenkin liikkuvaa alueiden välillä, jolloin alueelliset poikkeamat keskimääräisestä kiinteistöveroasteesta synnyttävät vääristymiä. Uuden näkemyksen keskeinen sanoma kuitenkin on, että myös rakennuspääomaan kohdistuvat kiinteistöverot voivat kohdentua osittain kiinteistöjen omistajien maksettavaksi (maahan kohdistuvan komponentin lisäksi). Uuden näkemyksen valossa kiinteistövero näyttäytyisi progressiivisempänä (tai vähemmän regressiivisenä) kuin perinteisen näkemyksen mukaan, sillä osa rakennusten kiinteistöveroista kohdentuu omistajille.

Kolmas näkemys kiinteistöveron kohtaannosta perustuu Tiebout'n (1956) jo edellä esitettyyn malliin ja Hamiltonin (1975) tuloksiin. Hamiltonin (1975) tulosten mukaan kiinteistövero on könttäsommaveroa vastaava vääristämätön vero, mikäli kaavoituksella voidaan estää verotusarvoltaan pienien asuntojen rakentaminen ja ”vapaamatkustajien” muuttaminen korkean kiinteistöveron ja hyvien palveluiden kuntiin. Koska veron suuruus vastaa kiinteistöjen arvoihin kapitalisoituvia paikallisten julkis palvelujen arvoa, sillä ei ole vaikutusta tulojakoon.

Kohtaannon lisäksi toinen tärkeä kysymys on kiinteistöverojen käyttäytymisvaikutukset. Kiinteistöverot voivat aiheuttaa hyvinvointitappioita vääristämällä tuotannontekijöiden ja hyödykkeiden hintoja. Toisaalta on myös esitetty, että eräissä tilanteissa kiinteistöverot voivat korjata markkinoiden epätäydellisyyksistä tai muista veroista aiheutuvia tehokkuustappioita.

Työryhmän kannalta Lyytikäisen (2009) tutkimus on erityisen mielenkiintoinen, koska siinä analysoidaan Suomen kiinteistöverojärjestelmän vaikutuksia asuntorakentamiseen teoreettisesti ja empiirisesti. Suomen nykyinen kiinteistöverojärjestelmä on hedelmällinen tutkimuskohde, koska useimmissa tapauksissa tonttia ja rakennusta verotetaan eri veroprosenteilla.

Tutkimuksessa havaitaan, että rakentamattoman ja rakennetun asuintontin yhtenäisen maapohjan vero ei ohjaa tontin omistajan käyttäytymistä. Tulos

<sup>31</sup> ks. Mieszkowski (1972).

on seurausta siitä, että Suomessa tontin verotusarvo määrätään vastaavanlaisen tyhjän tontin markkinahintaan perustuen riippumatta siitä, kuinka paljon tontille on tosiasiaa rakennettu. Toisin sanoen tontin verotusarvo on riippumaton maanomistajan toimista. Maapohjan vero on tällöin maanomistajien kannalta könttäsummaveron kaltainen neutraali vero, joka ei muuta vaihtoehtoisten rakennusprojektien kannattavuutta.

Maahan kohdistuvaan kiinteistöveroon liittyy kuitenkin arvostamisongelma, jos tontilla on rakennus ja jos tontti sijaitsee täyteen rakennetulla alueella. Tämä johtuu siitä, että vertailukelpoista hintatietoa vastaavien tyhjiä tonttien arvosta ei ole saatavilla. Ratkaisuna tähän ongelmaan on usein pidetty järjestelmää, jossa maan arvo arvioidaan epäsuorasti tontin ja rakennuksen kokonaisarvosta. Jos kiinteistön kokonaisarvo tiedetään tai pystytään arvioimaan markkinahinnoista, tontin arvo (ns. residual site value) saadaan vähentämällä kokonaisarvosta rakennuksen arvo, joka tyypillisesti oletetaan rakennuskustannusten mukaiseksi. Tähän mekanismiin perustuva kiinteistövero ei kuitenkaan ole täysin vääristämätön vero, vaan sillä on vaikutuksia kiinteistön omistajan käyttäytymiseen alentaen tonttitehokkuutta<sup>32</sup>.

Myös rakentamattoman tontin korotettu vero rikkoo maapohjan veron neutraalisuuden. Rakentamattoman tontin verottaminen rakennettua tonttia kireämmin aikaistaa maanomistajan rakennuspäätöstä ja voi vaikuttaa myös asuntoinvestoinnin suuruuteen. Aikaistaminen johtaa pienempään investointiin, mikäli investoinnin tuottoaste kasvaa ajan myötä esimerkiksi asuntokäynnän kasvaessa.

Asuinrakennuksen kiinteistövero puolestaan pienentää optimaalista asuntoinvestointia kasvattamalla tuottovaatimusta sekä viivästyttää rakentamispäätöstä kasvattamalla odottamisesta koituvia säästöjä. Lopputulos on kuitenkin epäselvä, sillä investoinnin suuruus ja ajoitus ovat vuorovaikutuksessa. Kun esimerkiksi markkinatilanne on sellainen, että vuokrat nousevat, investoinnin viivästyminen johtaa siihen, että optimaalinen investointi on suurempi. Tämä epäsuora vaikutus voi kumota asuinrakennuksen veron suoran investointia pienentävän vaikutuksen.

Yhdyskuntarakenne on noussut merkittäväksi teemaksi etenkin ilmastonmuutoksen myötä. Kiinteistöveroilla voi olla vaikutusta myös kaupunkirakenteeseen ja kaupunkialueen hajautumiseen. Brueckner ja Kim (2003) tarkastelevat kiinteistöverotuksen yhteyttä kaupunkirakenteeseen. Teoreettisten tulosten perusteella ei ole selvää, mihin suuntaan yhtenäinen kiinteistövero (tontti + rakennus) vaikuttaa. Aiheesta on hyvin vähän empiiristä tutkimusta. Tuoreessa tutkimuksessa Banzhav ja Laver (2010) tutkivat Pennsylvaniassa käytössä olleen maan ja rakennusten eriytetyn kiinteistöveron vaikutusta kaupunkirakenteen

<sup>32</sup> Arnott (2005) johtaa tämän ja muunlaisiin kiinteistöverojärjestelmiin liittyviä tehokkuustuloksia mallissa, jossa tarkastellaan maanomistajan rakentamispäätöstä tilanteessa, jossa rakentamattoman tontin omistaja valitsee kiinteistönsä arvon maksimoivan rakentamisen ajankohdan ja rakentamiseen investoidun pääoman määrän.

hajautumiseen (verorakenne muistuttaa Suomen kiinteistöverojärjestelmää)<sup>33</sup>. Empiiristen tulosten mukaan maan veron kiristäminen ja rakennusten veron keventäminen johtaa positiiviseen talokokovaikutukseen, jota asuntokokovai-  
kutuksen ei kumoa. Maan ja rakennuksien suhteen eriytetty kiinteistövero näyttäisi kirjoittajien mukaan olevan tehokas tapa estää kaupunkialueen hajautumista.

Kiinteistövero voi myös vaikuttaa kunnan päätöksentekijöiden kannustimiin sekä paikallisen julkisen palvelutuotannon tehokkuuteen. Hoxby (1999) tarkastelee teoreettisesti kiinteistöveron ja paikallisten julkisten palvelujen tuotannon kustannustehokkuuden yhteyttä. Hän päätyy tulokseen, jossa kiinteistövero alentaa julkisten palveluiden tuottajien saamia ylimääräisiä tuottoja (*economic rent*) eli parantaa kustannustehokkuutta<sup>34</sup>. Hoxbyn (1999) tulos heijastelee osaltaan kiinteistöjen arvon tuottamaa informaatiota kansalaisten arvostamista paikallisista palveluista sekä veropohjan yhteyttä näiden palveluiden laatuun. Kiinteistöveron näkyvyys voi myös olla tärkeä tekijä tehokkuuden kannalta, jos kansalaiset kokevat, että kiinteistöverolla rahoitetaan nimenomaan paikallisia palveluja.

Kiinteistöveron kustannuksia pienentäville ja tuottavuutta lisääville vaikutuksille on viime aikoina löydetty myös empiiristä tukea. Borge ja Rattso (2008) havaitsevat, että Norjan kunnissa, joissa on käytössä kiinteistövero, julkiset palvelut tuotetaan alhaisemmin yksikkökustannuksin<sup>35</sup>. Borge ja Rattso (2008) tulkitsevat tulosta niin, että näkyvä ja kiistanalainen veromuoto lisää kuntalaisten mielenkiintoa paikallista päätöksentekoa koskien ja näin voi lisätä myös paikallista menokuria. Fiva ja Ronning (2008) puolestaan havaitsevat, että kiinteistöveron käyttämisellä on positiivinen yhteys peruskoulujen oppimistuloksiin, kun koulun resurssien määrä on vakioitu. Kirjoittajien mukaan tulos selittyy juuri sillä, että laadukkaat koulupalvelut kapitalisoituvat asuntojen hintoihin ja näin näkyvät korkeampina kiinteistöverotuloina. Tässä mielessä kiinteistövero palkitsee kuntapäätäjiä laadukkaiden palvelujen tuottamisesta kohonneina verotuloina.

Eräs kiinteistöveroon ongelma on se, että voimakas korottaminen saattaa aiheuttaa vaikeuksia sellaisille kotitalouksille, joiden tulot ovat pienet kiinteistön arvoon verrattuna. Työryhmä katsoo, että näitä tilanteita varten tulee harkita kiinteistöveron lievennysmenetelmiä. Työryhmä kuitenkin korostaa, että tällaisten menetelmien tulee koskea ainoastaan asumista. Esimerkiksi pienyrityksille suunnatut lievennykset eivät ole järkeviä, koska pienyrityksiä voi omistaa sekä tuloiltaan köyhät että rikkaat yrittäjät. Lievennysten toteuttamiseksi on useita tapoja, joita on esitelty laatikossa 1.

<sup>33</sup> Oates ja Schawab (1997) sekä Plasmann ja Tidemann (2000) löysivät aiemmin samansuuntaisia tuloksia.

<sup>34</sup> Ks. myös Glaeser (1996).

<sup>35</sup> Norjassa kiinteistöveron käyttö on sallittu vain kaupunkimaisissa kunnissa ja nämä kunnat saavat itse päättää, ottavatko veron käyttöön vai ei.

### Laatikko 1. Kiinteistöveron huojennusjärjestelmiä

Tulonjaon näkökulmasta asuntoihin kohdistuvia kiinteistöveroja pidetään regressiivisinä. Tämä on yksi syy, miksi tätä veromuotoa vastustetaan tai siihen vaaditaan mekanismeja, joilla regressiivisyyttä voidaan vähentää. Erityisen huolen kohteita ovat usein ikääntyneet (eläkeläis-) omistusasujat, joilla kiinteistöverojen osuus käytettävissä olevista tuloista voi nousta suureksi.

Lievennetyt kiinteistöveroasteet ovat mahdollisia, mutta niiden tulisi koskea vain asumista. Muiden kiinteistöjen kohdalla niitä ei regressiivisyyden vähentämiseksi ole järkevää soveltaa, koska ongelma koskee ihmisiä eikä yritystoimintaa. Esimerkiksi pienten yritysten kiinteistöveroasteen alennus ei ole järkevää, koska sellaisia voivat omistaa sekä tuloiltaan rikkaat että köyhät yrittäjät.

Lievennetyjen kiinteistöveroasteiden lisäksi muita lievennyskeinoja ovat esimerkiksi USA:n osavaltiotasolla käytettävät mekanismit, joita kutsutaan nimellä *circuit breakers* ja *homestead exemptions*. Näistä ensiksi mainittu antaa tuloverotuksessa alennuksen, jos henkilön kiinteistöveromaksu ylittää erikseen määrätyn osuuden tuloista. Tämä järjestelmä voi koskea sekä omistusasujia, että vuokralaisia. Jälkimmäinen on puolestaan järjestelmä, jossa verotusarvosta tehdään vähennys ja jäljelle jäävään arvoon sovelletaan normaalia kiinteistöveroastetta. Lievennysjärjestelmät luonnollisesti johtavat alempiin verotuottoihin paikallistasolla. Osa USA:n osavaltioista hyvittääkin kunnille vapautusten synnyttämiä menetyksiä kiinteistöverokertymiin.

Muita lievennyskeinoja ovat esimerkiksi mahdollisuus kerryttää verovelkaa, jolloin kiinteistövero tuli maksettavaksi vasta kiinteistön luovutuksen yhteydessä. Toisaalta kiinteistövero voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon asumistukijärjestelmässä etenkin omakotitaloasujien tapauksessa.

## 4 Valmisteverotus

### 4.1 Johdanto

Valmisteverot kuuluvat kulutusveroihin, joiden sisällä ne muodostavat ryhmän tiettyihin hyödykkeisiin kohdistuvia niin sanottuja erityisiä kulutusveroja. EU:ssa harmonisoitu arvonlisävero puolestaan on yleinen kulutusvero. Arvonlisäveroa sekä kulutusverotusta yleisellä tasolla on käsitelty työryhmän väliraportin luvussa 5.

Hyödykkeiden tuotannosta tai kulutuksesta voi aiheutua negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että kulutuksella on toisten hyvinvointiin suora vaikutus, jota taloudenpitäjät eivät ota huomioon omissa kulutus- ja tuotantopäätöksissään. Perinteisesti nämä vaikutukset on kulutusverotuksen yhteydessä liitetty ympäristöongelmiin. Viime vuosina tutkimuksessa on alettu aikaisempaa enemmän kiinnittää huomiota myös muun haitallisen kulutuksen ohjaamiseen verotuksella. Tässä suhteessa mielenkiinnon kohteena ovat erityisesti tupakan, alkoholin ja epäterveellisen ruuan aiheuttamat haittavaikutukset. Näistä hyödykkeistä voi aiheutua haittoja joko muille (ulkoisvaikutukset) tai kuluttajalle itselleen.

Periaatteessa haitallista kulutusta tulee pyrkiä ohjaamaan niin, että taloudenpitäjät ottavat huomioon omien päätöstensä vaikutukset muuhun yhteiskuntaan. Käytännössä ongelma on kuitenkin monisyisempi. Monissa tapauksissa ohjauskeinovalikoima sisältää verotuksen lisäksi esimerkiksi määrärajoituksia tai teknologiarajoituksia. Riippuu tilanteesta ja ulkoisvaikutuksen luonteesta, mikä on tarkoituksenmukainen ohjauskeino. Tarkastelussa on lisäksi otettava huomioon, että verojärjestelmä ohjaa yksityisten taloudenpitäjien päätöksentekoa monilla muillakin tavoilla ja tämä ohjaus vaikuttaa siihen, mikä on hyvää ympäristö- tai terveysverotusta.

Edellä kuvattua haitallista kulutusta pyritään verotuksessa säätämään valmisteveroilla. Valmisteverot voidaan jakaa EU:ssa harmonisoituihin valmisteveroihin ja kansallisiin valmisteveroihin. Harmonisoituja valmisteveroja eli EU:ssa direktiivillä yhdenmukaistettuja veroja ovat tupakan, alkoholin, nestemäisten polttoaineiden, sähkön ja muiden energiatuotteiden valmisteverot. Kansallisia veroja ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa. Kansallisia valmisteveroja ovat esimerkiksi virvoitusjuomavero, juomapakkausvero, vuoden 2011 alussa

käyttöön otettava makeisten ja jäätelön valmistevero sekä jätEVERO. Autovero, jota ei ole harmonisoitu EU:ssa, voidaan rinnastaa erityisenä tavaraverona valmisteveroihin. Vuotuisella ajoneuvoverotuksella on yhtymäkohtia polttoaineverotukseen, vaikka se ei ole valmisteveron tyyppinen välillinen vero.

Suomessa valmisteverojen ensisijainen tarkoitus on perinteisesti ollut verotulot kerääminen valtiolle. Sen lisäksi valmisteveroilla on myös muita tavoitteita tai kuluttajien käyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta. Valmisteveroista esimerkiksi alkoholin ja tupakan veroilla on myös terveys- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. Samoin makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverolla voi olla terveyttä edistäviä vaikutuksia. Terveiden kannalta haitallisina pidettävien tuotteiden veroja on joissakin yhteyksissä kutsuttu terveysveroiksi. Valmisteveroilla voidaan pyrkiä edistämään myös päästöjen ja energiankulutuksen vähentämistä ja sitä kautta ympäristöpolitiikan tavoitteita. Suomessa on tehty viime vuosina useita ympäristö- ja energiaverojen rakennemuutoksia, joissa erilaisilla veroratkaisuilla suositaan esimerkiksi vähäpäästöisiä ajoneuvoja ja ympäristön kannalta parhaita polttoaineita.

Tässä luvussa käsitellään ensin niin sanottuja terveysveroja. Aluksi osiossa tarkastellaan terveysveroihin liittyvää tutkimusta, minkä jälkeen käydään läpi alkoholin, tupakan ja epäterveellisten elintarvikkeiden verotusta. Luvun toisessa osassa tarkastellaan energia- ja ympäristöverotusta. Osassa käsitellään Suomessa viime vuosina tehtyjä uudistuksia ja pohditaan energiaverotuksen roolia osana EU:n ilmastopolitiikkaa päästäkaupan rinnalla. Viimeisenä luvussa esitellään valmisteverotuksen muuttamista koskevat työryhmän esitykset.

## 4.2 Terveysverot

### 4.2.1 Epäterveellisten tuotteiden verottamisesta taloustieteen näkökulmasta<sup>1</sup>

Tupakan, alkoholin ja epäterveellisen ruuan merkittävin erityispiirre muuhun kulutukseen verrattuna on niiden aiheuttamat haittavaikutukset. Haittoja voi aiheutua joko muille (ulkoisvaikutukset) tai kuluttajalle itselleen. Perinteisesti taloustieteessä on ajateltu, että vain ulkoisvaikutuksia on syytä pyrkiä korjaamaan julkisen vallan toimesta esimerkiksi verotuksen avulla. Uuden psykologisen taloustieteen mukaan haitallisen kulutuksen suhteellisen korkealla verotuksella voi olla myös kuluttajan itsensä hyvinvointia parantava vaikutus.

Osa haitallisen kulutuksen ulkoisvaikutuksista liittyy julkisen terveydenhuollon kustannuksiin, mikä puoltaisi alkoholin, tupakan ja epäterveellisen ruuan suhteellisen ankaraa verotusta. Ehkä merkittävin epäterveellisen ruokavaliion haittavaikutus on ylipaino, joka on Suomessa lisääntynyt huomattavasti.

<sup>1</sup> Tämä jakso perustuu verotyöryhmälle valmisteltuun muistioon alkoholin, tupakan ja epäterveellisten elintarvikkeiden verotuksesta (Kotakorpi, 2010).

Ylipaino puolestaan vaikuttaa monien sairauksien, kuten tyyppin 2 diabeteksen, syntyyn. Yhteisö- ja politiikkatason toimien vaikutusta väestön ylipainoon ei ole kuitenkaan tutkittu riittävästi, eikä tutkimuksissa ole tehty laskelmia esimerkiksi terveysverojen vaikutuksista julkisen terveydenhuollon kustannuksiin tai muihin politiikan suunnittelun kannalta oleellisiin kustannuksiin.

Ulkoisvaikutusten lisäksi verotuksella voidaan pyrkiä parantamaan myös yksilön itsensä kannalta haitallisen liikakulutuksen aiheuttamia hyvinvointitappioita. Tästä näkökulmasta katsottuna esimerkiksi ylipaino tai tupakointi eivät välttämättä ole rationaalisia valintoja, vaan yksilö haluaisi itse muuttaa käyttäytymistään, mutta ei onnistu elintapojensa muuttamisessa. Tällaisessa tilanteessa epäterveellisten hyödykkeiden suhteellisen ankaralla verotuksella voi olla kulutusvalintoja korjaava ja myös yksilön itsensä hyvinvointia lisäävä vaikutus. Kun esimerkiksi veropolitiikalla pyritään korjaamaan kuluttajien valintoja yllä mainituin perustein, voidaan puhua niin sanotusta pehmeästä paternalismista, jossa politiikan lähtökohta ja perustelu liittyy yksilön omien tavoitteiden saavuttamiseen.

Epäterveellisten hyödykkeiden verotusta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, miten veroja tulisi kerätä yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin kannalta parhaalla tavalla. Optimiveroteorian perusteella työn teon kanssa komplementaarisia hyödykkeitä tulisi verottaa muita hyödykkeitä lievemmin, jolloin näiden hyödykkeiden lievä verokohtelu kannustaisi työntekoon ja vähentäisi verojärjestelmän aiheuttamia tehokkuustappioita. Jos hyödykkeet eivät tässä suhteessa eroa merkittävästi toisistaan, eriytetystä hyödykeverotuksesta ei ole hyötyä. Tupakan, alkoholin ja ruuan osalta ei ole yksiselitteistä näyttöä niiden eroista muuhun kulutukseen eikä optimiveroteoriasta saada lisävalaistusta näiden hyödykkeiden verokohteluun. Myös Ison-Britannian verojärjestelmän uudistamista arvioineessa *Mirrlees Review*'ssa on päädytty yleisemminkin siihen, että eriytetylle hyödykeverotukselle ei ole perusteita muista kuin ulkoisvaikutuksiin ja psykologisen taloustieteen argumentteihin liittyvistä syistä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tupakan, alkoholin ja epäterveellisten elintarvikkeiden verokohtelua pitäisi siis perustella nimenomaisesti niiden aiheuttamien haittojen vähentämisen näkökulmasta.

Alkoholin, tupakan ja elintarvikkeiden korkeaa verotusta on vastustettu usein sillä, että pienituloiset käyttävät näihin hyödykkeisiin suuremman osan tuloistaan kuin suurituloiset. Tulonjaon parantamisen näkökulmasta hyödykeverotus on varsin tehoton keino. Tämä johtuu siitä, että vaikka suurituloiset käyttäisivät pienen osan tuloistaan esimerkiksi ruokaan, heidän ruokamienonsa olisivat kuitenkin absoluuttisella rahamäärällä mitattuna suuremmat kuin pienituloisilla. Tällöin suurituloiset saisivat myös suurimman rahallisen hyödyn näiden hyödykkeiden lievemmästä verokohtelusta.

Kun arvioidaan verotuksen vaikutuksia eri tuloryhmien hyvinvointiin, tuloerojen lisäksi voidaan ottaa huomioon väestön terveyserot ja sitä kautta myös verotuksen terveysvaikutukset. Pienituloisilla on suurituloisia enem-

män terveysongelmia, minkä vuoksi epäterveellisten hyödykkeiden ankaran verotuksen tuomat terveyshyödyt voisivat olla suurempia juuri pienituloisille. Joidenkin selvitysten mukaan pienituloisten kysyntä reagoi veromuutoksiin eniten, jolloin on mahdollista, että verotuksen myönteiset terveysvaikutukset painottuisivat enemmän pienituloisiin. Terveydelle haitallisten hyödykkeiden suhteellisen ankaralla verotuksella voi siis olla terveyseroja kaventava vaikutus.

Yhteenvedon voidaan todeta, että alkoholissa, tupakassa ja epäterveellisessä ruuassa on erityistä niiden aiheuttamat ulkoisvaikutukset sekä taipumus liialliseen kulutukseen esimerkiksi tahdonheikkouden vuoksi. Nämä seikat puoltavat hyödykkeiden muita korkeampaa verotusta kulutuksen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi. Verotulojen keräämiseen liittyvät argumentit eivät puolestaan puolla näiden hyödykkeiden erilaista verokohtelua muuhun hyödykeverotukseen verrattuna. Taloustieteen näkökulmasta merkittävin syy eriyttää alkoholin, tupakan ja epäterveellisen ruuan verotusta muun kulutuksen verotuksesta olisi niiden haitalliset terveysvaikutukset, jolloin verotuottojen ohella arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös esimerkiksi julkisen terveydenhuollon kustannussäästöt.

#### 4.2.2 Kansanterveysongelmien kustannukset yhteiskunnalle

Ulkoisvaikutusten ja henkilöön itseensä kohdistuvien hyvinvointivaikutusten lisäksi terveysverot voivat hyvin toimiessaan vaikuttaa myös julkisen sektorin kustannuksiin. Varsinaisten terveydenhuollon kustannusten lisäksi kustannuksia aiheutuu esimerkiksi erilaisista sosiaalipalveluista. Kansanterveysongelmista on havaittavissa joitakin suuria ryhmiä, joista aiheutuu merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi diabetes, lihavuudesta johtuvat sairaudet sekä alkoholin ja tupakan aiheuttamat sairaudet.

Suomen kansallisen diabetesohjelman tekemän selvityksen mukaan diabeteksen sairaanhoidon kokonaiskustannukset ja diabeteksen aiheuttamat lisäkustannukset ovat kasvaneet vuosien 1998–2007 välisenä aikana 83 prosenttia. Vuonna 2007 diabeteksen hoito maksoi 1 300 milj. euroa<sup>2</sup>, kun sen kustannukset vuonna 1998 olivat hieman yli 700 milj. euroa. Nousu johtuu diabeetikkojen määrän huomattavasta kasvusta. Diabeetikkoa kohden kustannukset ovat sen sijaan laskeneet hieman viime vuosina. Vuonna 2007 diabeetikoita oli noin 280 000, kun heitä vuonna 1998 oli alle 180 000. Lisäksi väestötutkimusten mukaan noin 200 000 henkilöä sairastaa diabetesta tai se esiasetetta tietämättään. Diabeteksen hoitoon kului vuonna 2007 noin 9 prosenttia Suomen terveydenhuollon menoista. (Jarvala ym., 2010.)

Lihavuuteen liittyvien sairauksien ja niiden hoidon kustannusten osuus on eri maissa tehtyjen tutkimusten mukaan 2–7 prosenttia terveydenhuollon koko-

<sup>2</sup> Diabeteksestä aiheutuvien kustannusten jakaantumisesta tarkemmin verotyöryhmälle pidetyssä esityksessä Terveyskysymyksiä, joihin saatetaan vaikuttaa verotuksella (Pietinen, 2010)



naismenoista. Lihavuudesta aiheutuvia terveystapauksia on arvioitu syyosuusanalyysillä, jossa syyosuus määräytyy lihavien suhteellisesta riskistä sairauteen normaalipainoiseen nähden sekä lihavuuden yleisyydestä väestössä. Laskelmien mukaan vuonna 2004 lihavuuden ja sen aiheuttamien terveysongelmien hoidosta aiheutui noin 190 milj. euron kustannukset terveydenhuollossa. Summasta yli puolet kului vuodeosastohoitoon ja 40 prosenttia lääkehoitoon. (Kiiskinen ym., 2008.)

Tupakointi on yksi merkittävimmistä sairastavuuden ja ennen aikaisen kuolleisuuden riskitekijöistä. Vuonna 2008 viidennes väestöstä tupakoi päivittäin. Aikuisista päivittäin tupakoivia miehiä oli naisia enemmän, mutta 16-vuotiaista nuorista tytöt tupakoivat päivittäin poikia useammin. Miesten tupakointi on vähentynyt pitkällä aikavälillä. Naisten tupakointi taas on pysynyt samalla tasolla 1980-luvun puolivälistä lähtien, mutta on viime vuosina kääntynyt laskuun. Myös nuorten tupakointi on ollut laskussa vuodesta 2003. (Tilastokeskus, 2009a.)

Arvioiden mukaan Suomessa kuolee vuosittain noin 5 000–6 000 ihmistä tupakoinnista johtuviin sairauksiin. Lisäksi tupakoinnista johtuvia lääkärissä käyntejä on noin 1,1 milj. vuosittain. WHO:n mukaan tupakkasairauksista aiheutuvien kustannusten on arvioitu olevan vastaavan korkean tulotason maissa 6–15 prosenttia terveyshuollon kokonaismenoista. Yhteiskunnan tasolla tarkasteltuna tupakoinnista aiheutuvat odotetut elinikäiset kokonaishoitokustannukset ovat noin 250 milj. euroa, kun huomioon otetaan keuhkosyövän sydäninfarktin ja keuhkohtauman hoitokustannukset. Kustannuksista miesten osuus on yli 200 milj. euroa ja naisten osuus noin 40 milj. euroa. (Vitikainen ym., 2006.)

Alkoholi on selvästi eniten terveys- ja muita haittoja aiheuttava päihde Suomessa. Alkoholikuolemia arvioidaan olevan yli 6 prosenttia, kun tarkastellaan kaikkia kuolemia, joissa voidaan katsoa alkoholilla olevan myötävaikutusta kuolemansyyhyn. Alkoholihaittojen ja haittakustannusten määrittelyssä ja määrän arvioinnissa on kuitenkin ongelmallista erottaa, missä haitoissa alkoholi on ollut pääasiallisena syynä ja missä ei. Alkoholihaittojen välittömiin kustannuksiin lasketaan terveys- ja sosiaalikulut, rikollisuus- ja muu valvonta, omaisuusvahingot sekä tutkimus ja ennaltaehkäisevä päihdetyö. (Kiiskinen ym., 2008). Vuonna 2007 alkoholin käyttö aiheutti 0,7–0,9 mrd. euron välittömät kustannukset ja 3,2–6,0 mrd. euron välilliset kustannukset. Edelliseen vuoteen verrattuna välittömät kustannukset kasvoivat keskimäärin hieman yli kolme prosenttia. Yli kolmannes välittömistä haittakustannuksista aiheutui järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta. Terveydenhuollon osuus välittömistä kustannuksista oli neljäsosa ja sosiaalihuollon osuus reilu viidennes. Välilliset haittakustannukset kasvoivat vuonna 2007 alkoholiin liittyvien sairauspäivien ja alkoholikuolemien määrän lisääntymisen vuoksi. (THL, 2009.)

### 4.2.3 Alkoholi- ja alkoholijuomaverot

Alkoholiverotuksessa alkoholijuomat jaetaan neljään ryhmään; olueen, viineihin ja muihin käymisteitse valmistettuihin alkoholijuomiin, välituotteisiin (esimerkiksi väkevät viinit) sekä etyylialkoholiin. EU:n lainsäädännössä säädetään jäsenmaissa sovellettavien alkoholijuomaverojen rakenteesta ja alkoholin valmisteverojen vähimmäismääristä, mutta jäsenmaat voivat soveltaa vähimmäisverotasoa korkeampia verotasoa. EU:n vähimmäisverotasot ovat varsin alhaiset ja esimerkiksi viinistä ei tarvitse kantaa lainkaan veroa. Suomessa veron määrä on sataprosenttisena alkoholina laskettuna nykyisin väkevilla alkoholeilla 39,40 euroa, välituotteilla 27,05 euroa, viineillä 25,73 euroa ja oluella 26,00 euroa litralta. EU-maiden vertailussa Suomen alkoholivero on käytännössä korkein (ks. alkoholiveron tasoista EU-maissa liitteen 4.1 taulukosta 4).

Vuonna 2009 alkoholi- ja alkoholijuomaveron verokertymä oli noin 1,2 mrd. euroa, mikä oli noin 11 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Vuonna 2008 verokertymä oli noin 1,1 mrd. euroa ja kasvua edellisvuoteen oli noin kahdeksan prosenttia. Verotuoton kasvu on johtunut alkoholiveron korotuksista. Vuoden 2010 verotuotoksi ennustetaan hieman alle 1,3 mrd. euroa (valmisteverojen verotuotoista lisää liitteen 4.1 taulukossa 1).

#### Viimeaikaiset verotason muutokset

Suomen soveltama alkoholipolitiikan perusta on ollut alkoholin saatavuuden rajoittaminen ja sitä kautta alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Mahdollisuudet entisen kaltaiseen alkoholin saatavuuden rajoittamiseen kaventuivat vuonna 2004, josta lähtien yksityishenkilöt ovat saaneet tuoda mukanaan rajoituksetta toisesta jäsenvaltiosta omaan käyttöönsä tarkoitettuja alkoholijuomia. Suomen kannalta merkittävintä oli Virosta tapahtuvan matkustajatuonnin vapautuminen.

Alkoholiveroa alennettiin Suomessa maaliskuussa 2004 keskimäärin 33 prosenttia matkustajatuonnin kasvun hillitsemiseksi ja alkoholin kulutuksen kasvun ohjaamiseksi Suomessa verotettuihin tuotteisiin. Veronalennuksesta huolimatta alkoholin matkustajatuonti kasvoi lähes 80 prosenttia vuosina 2004 ja 2005. Ilman veronalennusta matkustajatuonnin kasvu olisi kuitenkin ollut suurempaa ja matkustajatuontina tuotuja juomia olisi voinut päätyä laitomaan kaupalliseen myyntiin. Alkoholin matkustajatuontimäärät vähenivät vuoden 2005 jälkeen, mutta kääntyivät veronkorotusten seurauksena uudelleen kasvuun vuosina 2008 ja 2009 (Valvira, 2008 ja 2009). Pääosa matkustajatuontina tuotavista alkoholijuomista hankitaan laivoilta ja Virossa, ja suurienkin määrien matkustajatuonti on nykyisin helppoa erilaisten tilaus- ja kuljetuspalveluiden ansiosta.

Alkoholin matkustajatuonnin vapautumisen ja alkoholiveron alennuksen seurauksena alkoholin kokonaiskulutus nousi sataprosenttisena alkoholina

mitattuna 9,4 litrasta 10,6 litraan asukasta kohti, eli noin 10 prosenttia. Alkoholin kulutuksen kasvu johti alkoholihaittojen lisääntymiseen, ja kulutuksen kasvun ja sen haittojen arvioitiin painottuneen ainakin jossain määrin suurkuluttajiin. Alkoholisairauksiin ja myrkytykseen kuolleiden määrä kasvoi vuosina 2004–2006 noin 30 prosenttia vuoden 2003 tasoon nähden. Tapaturmaan tai väkivaltaan päihtyneenä kuolleiden määrä kasvoi samana ajanjaksona noin kymmenen prosenttia (Stakes, 2008). Alkoholisairauksien hoitajakset kehittyivät vuosina 2004–2006 samassa suhteessa alkoholin kulutuksen kasvun kanssa. Hoitajaksojen määrä nousi 2003–2004 noin 2 200 jaksolla eli 9 prosenttia. Seuraavina vuosina hoitajaksojen määrä ei sen sijaan enää muuttunut olennaisesti. (Stakes, 2006.) Myös alkoholista johtuneet poliisitehtävät lisääntyivät alkoholin kulutuksen kasvaessa.

Vuoden 2004 veronalennuksen jälkeen alkoholin verotusta on kiristetty kolme kertaa. Ensimmäinen korotus tehtiin vuoden 2008 alussa, jolloin korotus oli keskimäärin noin 11 prosenttia ja se painottui väkeviin alkoholijuomiin. Vuonna 2009 alkoholiveroa korotettiin tammikuussa ja lokakuussa 10 prosenttia kerrallaan. Vaikka vuoden 2009 korotusten perusteluissa painotui aikaisempaa voimakkaammin tarve lisätä valtion verotuloja, korotusten tavoitteena oli vuoden 2008 veronkorotuksen tavoin vähentää myös alkoholin kokonaiskulutusta. Alkoholiveron tason muutokset inflaatiolla korjattuina on kuvattu liitteen 4.1 kuviossa 1.

Vuosina 2004–2008 alkoholin kokonaiskulutus on lisääntynyt Suomessa 13 prosenttia asukaskohtaisen kokonaiskulutuksen vaihdellessa 10,3 ja 10,5 litran välillä. Toteutetut veronkorotukset on pyritty mitoittamaan siten, että ne eivät johtaisi merkittävään kotimaisen myynnin korvautumiseen matkustajatuonnilla. Siitä huolimatta alkoholin matkustajatuonti kasvoi vuonna 2008 runsaat 4 prosenttia ja vuonna 2009 edelleen noin 8 prosenttia. Toisaalta korotusten seurauksena alkoholin kokonaiskulutus laski vuosina 2007–2009 noin 0,3 litraa asukasta kohti. Lasku johtui tilastoidun eli verollisen kulutuksen vähenemisestä. Alkoholin tilastoidun kulutuksen väheneminen johtuu osaltaan veronkorotuksista seuranneesta alkoholijuomien hintojen noususta. Muita kulutuksen laskuun vaikuttaneita tekijöitä voivat olla talouden taantuma, siitä aiheutunut työttömyyden kasvu ja ostovoiman heikentyminen. (THL, 2010.) Tarkempia tietoja alkoholin kulutuksesta ja matkustajatuonnin määristä on liitteen 4.1 taulukoissa 2 ja 3.

#### Laatikko 4.1. Tilastoitu ja tilastoimaton kulutus

*Tilastoituun kulutukseen* lasketaan alkoholijuomien vähittäiskulutus ja anniskelu kotimaassa. *Tilastoimattomaan kulutukseen* taas lasketaan virallisen kulutustilaston ulkopuolelle jäävä alkoholin kulutus eli matkailijoiden tuoma alkoholi, laillinen ja laitton kotivalmistus, suomalaisten ulkomailla kuluttama alkoholi, salakuljetus sekä korvikealkoholi. Tilastoimaton kulutus arvioidaan tutkimusten perusteella.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tilastoimattoman kulutuksen tutkimuksesta tarkemmin [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr10\\_10.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr10_10.pdf)

#### Alkoholiverotuksen muuttaminen

Alkoholiveron muutoksissa on otettava huomioon muutosten vaikutukset verotuottoihin, alkoholin kulutukseen sekä matkustaja- ja harmaatuontiin. Verotuottojen säilymisen vuoksi on varmistettava, että veronkorotukset eivät johda liian suuriin tilastoidun ja tilastoimattoman kulutuksen välisen suhteen muutoksiin. Liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja muun tilastoimattoman kulutuksen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman, että alkoholin kokonaiskulutus alenee merkittävästi.

Matkustajatuonnin kasvu voi lisätä muita harmaatuonnin haitallisia lieveilmiöitä. Myös alkoholin tilaamisen muista jäsenvaltioista voidaan arvioida lisääntyvän tulevaisuudessa. Verotason noustessa alkoholin tilaaminen esimerkiksi Internetistä etämyynnillä voi tulla aikaisempaakin houkuttelevammaksi etenkin, kun sitä pidetään virheellisesti usein verovapaana. Lisäksi liian korkea veronkorotus voi heikentää mahdollisuuksia alkoholiveron korottamiseen vastaisuudessa.

Alkoholiverolla on myös terveystaloudellisia tavoitteita ja alkoholin hinnan korottaminen pienentääkin yleensä alkoholin kokonaiskulutusta jonkin verran. Alkoholin hintajoustoiksi on arvioitu eri tutkimuksissa oluelle – 0,3–0,46, viinille –0,69–1,0 ja väkeville alkoholeille – 0,7–1,5 (Kerkelä, 2010). Maltilliset veronkorotukset voivat johtaa alkoholin kokonaiskulutuksen vähentymiseen ja esimerkiksi vuosien 2008 ja 2009 alkoholiveronkorotusten seurauksena alkoholin kokonaiskulutus väheni lievästi. Lasku johtui tilastoidun eli verollisen kulutuksen vähenemisestä, kun samanaikaisesti tilastoimaton kulutus kasvoi.

Alkoholin kokonaiskulutuksen ja sosiaali- ja terveyshaittojen suhde on ollut jokseenkin kiinteä, vaikka sosiaali- ja terveyshaittoihin vaikuttavat alkoholin käyttömäärien ohella monet muutkin tekijät. Koko väestön tasolla voidaan karkeasti arvioida, että veronkorotusten seurauksena alkoholin sosiaali- ja terveyshaitat vähenisivät samassa suhteessa kuin alkoholin kokonaiskulutus. Toisaalta on myös arvioitu, että alkoholiveron korotus vaikuttaisi eniten alkoholin suurkuluttajiin ja hintamuutoksiin herkästi reagoivaan nuorten alkoholin kulutukseen.

Veronkorotusten yhteydessä on otettava huomioon alkoholijuomien vero- ja hintakehitys maissa, joista alkoholia tuodaan matkustajatuontina. Esimerkiksi Suomen ja Viron välinen alkoholijuomien hintaero on merkittävä, ja hintaero kasvoi edelleen vuosina 2008 ja 2009. Myös Virossa korotettiin alkoholiveroja yhteensä 30 prosenttia vuonna 2008, mutta verotuksen alhaisen lähtötason takia korotuksen euromääräinen vaikutus hintoihin jäi pieneksi. Lisäksi on huomattava, että myös arvonnäköveron korottaminen nostaa alkoholijuomien hintaa Suomessa ja kasvattaa hintaeroa muihin maihin nähden. Pidemmällä aikavälillä alkoholiveron tasoon voidaan pyrkiä vaikuttamaan myös EU:ssa tapahtuvalla verokoordinaatiolla ja ajamalla alkoholiveron minimiverotasojen korottamista EU:ssa.

Edellä kuvattujen seikkojen vuoksi alkoholiveron mahdolliset korotukset on pidettävä maltillisina. Aikaisemmat verotason muutokset on otettava huomioon ja erilaisten verotuotto- ja terveysvaikutustavoitteiden välille on pyrittävä löytämään tasapaino. Koska edellisten veronkorotusten seurauksena markkinoille on syntynyt hetkellisiä vääristymiä<sup>3</sup>, uusien veronkorotusten vaikutusten ennakointi on toistaiseksi vaikeaa. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että alkoholiveron korottaminen esimerkiksi 10 prosentilla lisäisi verotuottoja noin 70 milj. euroa. On kuitenkin huomattava, että korotuksesta saatavat verotuottolisäykset voivat olla tätä pienemmät, jos veron noustessa tilastoitu kulutus laskee ja siirtyy tilastoimattomaan kulutukseen. Tilastoimattoman kulutuksen lisääntyessä myös terveysvaikutukset voivat olla heikompia, kun kulutus siirtyy tuotteisiin, joiden laatua Suomen viranomaiset eivät pysty valvomaan. Näin ollen sekä verotuottojen turvaaminen että terveyspoliittiset tavoitteet puoltavat vain maltillisia korotuksia.

#### 4.2.4 Tupakkavero

Tupakkaveroa kannetaan joko yksikköperusteisen ja arvoperusteisen veron yhdistelmänä tai pelkkään vähittäismyyntihintaan perustuvana verona. Verotuottojen keräämisen ohella tupakkaverolla on myös terveyspoliittisia tavoitteita. Tupakan verotus on alkoholiveron tavoin harmonisoitu Euroopan unionissa.<sup>4</sup> Jäsenvaltiot voivat säätää verotasoistaan kansallisessa lainsäädännössä noudattaen kuitenkin EU:ssa säädettyjä minimiverotasoja, määritelmiä sekä muita verotukseen ja sen rakenteeseen liittyviä unionin säännöksiä. Suomen tupakkavero on korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin (ks. EU-maiden hintavertailu liitteen 4.1 taulukosta 4).

<sup>3</sup> Vääristymät voivat johtua esimerkiksi tuotteiden hankkimisesta varastoon ennen veronkorotuksia, mikä nostaa hetkellisesti verotuottoja ja vaikeuttaa tuottoennusteiden tekemistä seuraavina vuosina. Ajan myötä vääristymät kuitenkin poistuvat, kun kulutus asettuu uudelle tasapainotasolle.

<sup>4</sup> Harmonoinnin ulkopuolella ovat savukepaperi ja muut tupakkaa sisältävät tuotteet kuin savukkeet, sikarit ja irtotupakka. Nuuskan markkinoille saattaminen on kiellettyä pois luvun Ruotsi, jossa nuuskan myynti on sallittua poikkeusluvan perusteella.

Eduskunta on hyväksynyt tupakkaverolain muutoksen<sup>5</sup>, joka tulee voimaan vuoden 2011 alussa. Muutos liittyy neuvoston direktiiviin tupakkaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Lainmuutoksella arvoperusteisesta vähimmäisverosta siirrytään yksikköperusteiseen vähimmäisveroon. Lisäksi vähimmäisverotasoon tehdään inflaatiotarkastus, jolla varmistetaan, että halpojen savukkeiden verotus ei alene suhteessa normaaliveron piirissä olevien savukkeiden verotukseen. Lainmuutos ei vaikuta tupakkaveron tasoon muilla kuin vähimmäisveron piirissä olevilla tupakkatuotteilla.

Tupakkaveroa on korotettu edellisen kerran vuoden 2010 alussa, jolloin savukkeiden, sikarien sekä piippu- ja savuketupakan veroa korotettiin noin 5 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa noin 15 prosenttia. Tätä ennen savukkeiden, sikarien sekä piippu- ja savuketupakan veroa oli korotettu keskimäärin 10 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa keskimäärin 25 prosenttia vuoden 2009 alussa. Veronkorotukset kohdistuivat erityisesti savukkeiksi käärittävään hienoksi leikattuun tupakkaan, jotta itse käärittäjien savukkeiden hintaero valmiisiin savukkeisiin nähden kapenisi. Veronkorotusten tavoitteena on ollut vähentää tupakkatuotteiden kulutusta ja tupakoinnista aiheutuvia haittoja. Veronkorotukset on pyritty kuitenkin mitoittamaan niin, että tupakkatuotteiden hinnannousu ei johtaisi merkittävään kotimaisen myynnin korvautumiseen matkustajatuonnilla. Ennen vuoden 2009 veronkorotusta tupakkaveroa oli korotettu edellisen kerran vuonna 1996.

Kaikkien tupakkatuotteiden tupakkavero on sidottu osaksi tai kokonaan tuotteen hintaan. Tupakkaverossa on siten sisäänrakennettu mekanismi, joka ottaa huomioon tuotteiden hinnan korotukset ja veron määrä nousee, kun hinta nousee esimerkiksi inflaation ja arvonlisäveron korotuksen johdosta.<sup>6</sup> Savukkeille ja savukkeiksi käärittävälle tupakalle on säädetty myös vähimmäisverot, joiden avulla estetään halpojen savukkeiden markkinoille tulo ja kavennetaan hintaeroja.

Savukkeiden kokonaiskulutus oli vuonna 2008 noin 5 900 milj. savuketta, josta Suomessa verotettuja savukkeita oli 83 prosenttia, matkustajatuontina tuotuja savukkeita 12 prosenttia ja salakuljetettuja savukkeita 5 prosenttia. Vuosina 2006–2009 matkustajatuontina tuotujen savukkeiden määräksi on arvioitu 500–530 milj. kappaletta vuodessa. Tupakkaveron tuotto oli vuonna 2009 noin 690 milj. euroa, mikä oli noin 9 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2010 verotuotoksi ennustetaan 697 miljoonaa euroa. Tupakkaveron kasvu on johtunut tupakkaveron korotuksista. Tupakkaveron tuotto-

<sup>5</sup> Hallituksen esitys 188/2010 vp. eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain muuttamisesta

<sup>6</sup> Arvonlisäveron korottaminen esimerkiksi kahdella prosenttiyksiköllä nostaa savukkeiden hintaa suoraan noin 1,6 prosenttia. Koska arvonlisäveron korottaminen vaikuttaa myös tupakkaveron määrään, tupakan vähittäismyyntihinta nousee arvonlisäveron korotuksen johdosta kaikkiaan 4,6 prosenttia (sis. tupakkavero ja arvonlisävero). Myös inflaatio korottaa tupakkaveroa. Kahden prosentin inflaatio nostaa tupakkaveroa noin 1,7 prosenttia.

jen ennustamista on vaikeuttanut tupakan hankkiminen varastoon alemmalla verolla ennen veronkorotuksia. Esimerkiksi vuonna 2008 puolet verotetuista savukkeista hankittiin juuri ennen veron korottamista. Tällainen verosuunnittelu nostaa tilapäisesti verotuottoja ja vaikeuttaa tuottoennusteiden tekemistä seuraavina vuosina.

### Tupakkaverotuksen muuttaminen

Kuten alkoholiverotuksessa, myös tupakkaveron muutoksissa on otettava huomioon muutosten vaikutukset verotuottoihin, tupakan kulutukseen sekä matkustaja- ja harmaatuontiin. Verotuottojen vuoksi on varmistettava, että veronkorotukset eivät johda liian suuriin tilastoidun ja tilastoimattoman kulutuksen välisen suhteen muutoksiin. Liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja muun tilastoimattoman kulutuksen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman merkittäviä terveydellisiä vaikutuksia.

Matkustajatuonnin osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta on suuri, vaikka matkustajatuonti Virosta on rajoitettua.<sup>7</sup> Tupakkatuotteiden harmaiden ja laittomien markkinoiden voidaan katsoa olevan Suomessa tällä hetkellä hallinnassa, vaikka Tullin takavarikkotilastot osoittivatkin ammattimaisen salakuljetuksen siirtyneen alkoholista tupakkaan vuoden 2004 alkoholijuomien veronalennuksen jälkeen. Tupakan veropohjan pitäminen laajana takaa sen, että tupakkatuotteiden valvonta- ja kontrollitoimenpiteet kohdistuvat laajaan osaan kulutetuista savukkeista. Kun tupakkatuotteita myydään Suomen markkinoilla laillisesti, niiden koostumusta, markkinointia ja myyntiä voidaan valvoa. Tupakan harmaassa kaupassa vastaavaa kontrollia ei ole.

Tupakkaveron arvoperusteisen osan vuoksi tupakkaveron määrä kasvaa automaattisesti hintojen noustessa esimerkiksi inflaation noustessa tai arvonalisäveroä korotettaessa, jolloin hintaero naapurimaihin nähden kasvaa. Kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo helposti kannustimia sekä matkustajatuonnille että salakuljetukselle, sillä tupakkatuotteiden hintaerot lähi-alueisiin nähden ovat jo valmiiksi suuret. Ruotsin kokemukset 1990-luvun lopulta osoittivat, että liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja laittomien markkinoiden huomattavaan kasvuun ja verotuottojen laskuun. Veronalennuksista huolimatta tilanteen palautuminen vei Ruotsissa noin kymmenen vuotta, koska jo syntyneiden laittomien hankintakanavien poistaminen oli vaikeaa ja hidasta.

Tupakkaverossa ei ole tällä hetkellä merkittävää korotuksen varaa. Ennen edellisiä korotuksia tupakkatuotteita luovutettiin verolliseen kulutukseen suuria määriä ja veronkorotusten tultua voimaan myynnissä on ollut vielä runsaasti

<sup>7</sup> Vuonna 2008 savukkeiden matkustajatuonti muodosti suurin piirtein yhtä suuren osuuden savukkeiden kokonaiskulutuksesta kuin alkoholin matkustajatuonti alkoholin kokonaiskulutuksesta, vaikka alkoholijuomien matkustajatuonti Virosta on rajoittamaton.

vanhojen veroperusteiden mukaan verotettuja tuotteita, eikä tilanne markkinoilla ole vielä vakiintunut. Veronkorotuksista saatavissa olevat verotuottolisykset olisivat todennäköisesti pieniä tai niitä ei saataisi lainkaan. Vaarana olisi myös tupakan harmaatuonnin ja laittomien markkinoiden hallitsematon kasvu.

#### 4.2.5 Epäterveellisten elintarvikkeiden verottaminen

Epäterveellisten elintarvikkeiden verotusta on esitetty yhdeksi keinoksi ohjata kuluttajien valintoja terveyden kannalta parempiin tuotteisiin. Veroa on ehdotettu muun muassa sokerille ja rasvalle tai niitä sisältäville epäterveellisinä pidetyille tuotteille. Epäterveellisten elintarvikkeiden verottaminen on kuitenkin huomattavasti ongelmallisempaa kuin esimerkiksi alkoholin ja tupakan verottaminen, koska suurimmalla osalla elintarvikkeista niiden kohtuukäytöstä ei aiheudu haittoja. (IFS, 2011). Terveellisten ja epäterveellisten tuotteiden määrittely on myös erittäin vaikeaa ja elintarvikkeiden terveellisyttä tai epäterveellisyttä koskevien tutkimusten tulokset ovat monesti keskenään ristiriitaisia. Myös EU:ssa on tuloksetta yritetty jaotella tuotteita terveellisiin ja epäterveellisiin. Selvää ei ole myöskään se, että tämänkaltaiset verot vaikuttaisivat toivotulla tavalla.

Tässä jaksossa käsitellään virvoitusjuomien, makeisten ja jäätelön valmisteveroa. Näillä veroilla ei ole asetettu suoranaisia terveystaloudellisia tavoitteita, mutta niillä voi olla vaikutusta myös kuluttajien terveyteen. Lisäksi tarkastellaan tuotteisiin sisältyvän sokerin verottamiseen liittyviä kysymyksiä.

#### Virvoitusjuomavero

Alkoholittomista tai vain vähän alkoholia sisältävistä juomista kannetaan virvoitusjuomaveroa. Virvoitusjuomaveron määrän on 4,5 senttiä litralta valmista juomaa ja 34 senttiä kilogrammalta kiinteässä muodossa olevilta juomaineiksilta. Virvoitusjuomaveroa on kannettu Suomessa vuodesta 1940 ja verotaso on pysynyt käytännössä samana vuodesta 1985 lähtien. Eduskunta on hyväksynyt lain virvoitusjuomaveron veropohjan laajentamisesta ja veron korottamisesta nykyisestä 4,5 sentistä 7,5 senttiin litralta.<sup>8</sup> Muutokset tulevat voimaan vuoden 2011 alussa.

Virvoitusjuomavero on sidottu tullitariffinimikkeisiin. Verollisia tuotteita ovat limonadit, kivennäisvedet, sellaisenaan nautittavat mehut, mehujen valmistamiseen käytettävät tiivisteet ja kiinteät juoma-ainekset sekä ne miedot alkoholipitoiset juomat, joista ei kanneta alkoholijuomaveroa, kuten miedot siiderit. Vuoden 2011 alussa veron piiriin tulevat nykyisten tuotteiden lisäksi muun muassa luonnon kivennäisvedet ja maitoa sisältävät kahvi juomat.

<sup>8</sup> Hallituksen esitys 148/2010 vp. laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta.



Virvoitusjuomaveron vuosituotto on ollut viime vuosina noin 35 milj. euroa. Lainmuutoksen arvioidaan nostavan virvoitusjuomaveron tuoton noin 60 milj. euroon vuodessa. Virvoitusjuomaveron korotuksen arvioidaan vaikuttavan veronalaisten tuotteiden hintoihin melko vähän ja korotuksen vaikutus myyntiin ja kulutukseen jäänee pieneksi.

Limonadien ja kivennäisvesien kulutus on kasvanut noin neljänneksellä vuodesta 2000. Limonadien osuus virvoitusjuomien kotimaan myynnistä on hieman alle puolet ja noin kolmannes limonadeista on keinotekoisesti makeutettuja tuotteita. Mehujen osuus myynnistä on hieman yli kolmannes kaikista virvoitusjuomista, kivennäisvesien ja muiden vesien osuus taas noin kymmenesosa. Virvoitusjuomaveron alaisia tuotteita myydään vuosittain noin 800 milj. litraa, josta noin neljä viidesosaa on kotimaista tuotantoa.

Koska virvoitusjuomaveron taso on tulevan korotuksenkin jälkeen varsin alhainen, veron mallilliset korotukset ovat edelleen mahdollisia eikä niistä aiheutune merkittäviä negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi juomateollisuudelle. Virvoitusjuomia ei ole toistaiseksi tuotu maahan suuria määriä matkustajatuomisina, vaikka Suomessa on ollut kansallinen virvoitusjuomavero jo pitkään. Syynä tähän saattaa olla se, että virvoitusjuomien hinnat eivät poikkea merkittävästi Suomen naapurimaissa ja juomien tuonti on hankalaa. Virvoitusjuomaveron kiertäminen sisämarkkinoilla ei ole ollut laajaa toisin kuin esimerkiksi tupakka- ja alkoholiveron.

Yhden sentin korotus virvoitusjuomaveroon lisäisi verotuottoja noin 8–9 milj. Näin ollen virvoitusjuomien valmisteveron korottaminen esimerkiksi 7,5 sentistä kaksinkertaiseksi, eli 15 senttiin litralta, lisäisi verotuottoja noin 60–70 milj. euroa. Virvoitusjuomaveron veropohjan laajentaminen nykyisestä ei sen sijaan ole käytännössä mahdollista, koska vuoden 2011 alussa voimaan tulevan laajennuksen jälkeen virvoitusjuomaveron alaisia ovat maitoa lukuun ottamatta lähes kaikki sellaisenaan juotavat juomat.

### Makeisten ja jäätelön valmistevero

Suomessa otetaan käyttöön vuoden 2011 alussa makeisten ja jäätelön valmistevero<sup>9</sup>. Verollisiksi säädetään makeiset, makeisten kaltaiset valmisteet, suklaa, kaakaota sisältävät tuotteet, jäätelö, mehujää ja muut niiden kaltaiset jäädytetyt valmisteet. Verolliset tuotteet määritetään tullitariffinimikkeiden perusteella. Veron määrä on 75 senttiä kilogrammalta. Makeisvero on hallituksen esityksen mukaan fiskaalinen vero eikä sille ole asetettu terveyden edistämiseen liittyviä tavoitteita, mikä ei kuitenkaan sinänsä sulje pois veron mahdollisia terveydellisiä vaikutuksia.

<sup>9</sup> Hallituksen esitys 148/2010 vp Eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta.

Suomessa kannettiin valmisteveroa makeisista ja suklaasta vuoden 1926 vuoden 1999 loppuun asti.<sup>10</sup> Makeisvero poistettiin vuoden 2000 alusta sen jälkeen, kun EU:n komissio oli lähettänyt Suomelle virallisen huomautuksen, jonka mukaan Suomi rikkoi veloitteitaan pitäessään voimassa ksylitolima-keisten verovapautta. Komission mukaan ksylitoli, sorbitoli ja mannitoli ovat samankaltaisia aineita, joten Suomessa voimassa ollut ksylitolin verottomuus suosi perusteettomasti kotimaista ksylitolia. Aikaisemmin voimassa olleen makeisveron tuotto oli vuoteen 2000 asti noin 26 milj. euroa vuodessa. Uuden makeisten ja jäätelön veron tuotoksi on arvioitu noin 75 milj. euroa vuodessa.

Muista maista Tanskassa on kannettu valmisteveroa suklaasta ja sokerituotteista jo vuodesta 1922 lähtien. Veropohja on laajempi kuin Suomeen tulevan veron veropohja ja makeisten lisäksi esimerkiksi kakut ja keksit ovat verollisia. Veron määrä vaihtelee tullitariffin nimikkeistön perusteella. Tanskassa kannetaan makeisista veroa tavallisimmin noin 2,39 euroa kilogrammalta. Jäätelön vero on noin 57 senttiä litralta. Myös Norjassa kannetaan veroa sokerikarmelleista, suklaasta ja eräistä kekseistä. Siellä veronalaisista tuotteista kannetaan veroa noin 2,24 euroa kilogrammalta.

Suomessa makeisten kulutus on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmenten aikana. Vuonna 2009 suomalaiset kuluttivat vuosittain henkeä kohden lähes 15 kilogrammaa makeisia, kun esimerkiksi vuonna 1998 kulutettiin vain 10 kilogrammaa. Makeisia kulutetaan Suomessa tällä hetkellä hieman vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa, mutta kuitenkin selkeästi enemmän kuin Euroopassa keskimäärin. Jäätelöä kulutetaan Suomessa vuosittain yli 13 litraa henkeä kohden ja jäätelön kulutuksessa Suomi on Euroopan kärkimaita.

Vuoden 2011 alussa voimaan tulevan veron tosiasiallisista vaikutuksista esimerkiksi matkustajatuontiin ja kotimaiseen teollisuuteen ei ole vielä tietoa. Hallituksen esityksessä pidetään makeisten verovapaan ja muun matkustajatuonnin huomattavaakin kasvua mahdollisena, millä olisi vaikutuksia sekä verotuottoihin että makeisia valmistavien kotimaisten yritysten myyntiin. Makeisveron on arvioitu korottavan makeisten hintoja 1–15 prosenttia. Jäätelöiden hintojen arvioidaan nousevan pienimmillään muutaman prosentin, mutta kilohinnaltaan edullisimpien jäätelöpakkausten hinta saattaa nousta jopa 50 prosenttia. Makeisten ja jäätelön kulutuksen on arvioitu laskevan kokonaisuudessaan 2–4 prosenttia. Makeisveron kokonaisvaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että veronalaiset tuotteet poikkeavat monin tavoin toisistaan ja että kuluttajien kulutustottumukset voivat erota paljonkin eri tuotteiden välillä. Tästä syystä myös samanhintaisten tuotteiden kysynnät voivat reagoida eri tavoin.

Makeisten ja jäätelön valmisteveron veronkorotuksista on perusteltua päätää vasta, kun nyt käyttöön otettavan veron vaikutuksista on saatu tietoa. Verotaso korotettaessa on myös otettava huomioon, että verotason noustessa hinta-

<sup>10</sup> Makeisveron määrä oli vuoteen 1986 asti 3 markkaa kilogrammalta ja vuodesta 1987 alkaen 3,50 markkaa eli noin 59 senttiä kilogrammalta.

ero verollisten ja verottomien tuotteiden välillä kasvaa, mistä seuraa kulutuksen siirtymistä verollisista tuotteista verottomiin. Makeisveron korottaminen erimerkiksi kolmanneksella 75 sentistä yhteen euroon kilogrammalta lisäisi verotuottoja ensi vuoden alussa voimaan tulevalla veropohjalla hieman yli 20 milj. eurolla. Jos verotasoa halutaan korottaa, olisi selvitettävä myös mahdollisuus veropohjan laajentamiseen. Arvioiden mukaan makeisten ja jäätelön valmisteveron laajentaminen esimerkiksi kekseihin, hilloihin ja makeisiin leivonnaisiin lisäisi verotuottoja vuoden 2011 verotasolla 50–70 milj. euroa. Veropohjan laajentaminen lisäisi kuitenkin rajanveto-ongelmia veronalaisten ja veron ulkopuolelle jäävien tuotteiden välillä, ja verotuksen neutraliteettia heikentäviä rajatapauksia jäisi väistämättä.

Suomessa käyttöön otettavaa makeisveroa on monissa yhteyksissä verrattu Tanskan makeisveroon. Suomen makeisveron kehittämisyrittämissä ei tule kuitenkaan tehdä liian pitkälle meneviä vertailua Tanskassa käytössä olevaan veroon, koska tilanne on Suomessa ja Tanskassa hyvin erilainen. Makeisveroa on kannettu Tanskassa lähes 90 vuotta ja nykyinen verotaso on saavutettu ajan kuluessa tehtyjen veronkorotusten kautta. Tanskan makeisveron veropohja on myös huomattavasti Suomen makeisveron veropohjaa kattavampi, minkä lisäksi Tanskassa verolliset tuotteet on määritelty laissa sanallisesti, eikä kyseessä ole pelkästään tullitariffinimikkeisiin perustuva järjestelmä.

### Sokerin verottaminen

Sokeriveroa on esitetty yhdeksi vaihtoehdoksi verottaa epäterveellisenä pidettäviä elintarvikkeita. Sokeriveroa kannettaisiin elintarvikkeiden sisältämästä sokerista ja se kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin sokeria sisältäviin elintarvikkeisiin. Verolla pyrittäisiin ohjaamaan kuluttajia suosimaan vähäsokerisia tuotteita ja kannustettaisiin teollisuutta tällaisten tuotteiden kehittämiseen.

Sokeripitoisuuden perustuvan veron olisi oltava looginen ja objektiivinen, jotta se täyttäisi EU:n verosyrjäntäkieltoa ja valtiontukia koskevat säännökset. Jos veron luonteen ja logiikan tarkoituksena olisi sokerin verottaminen, elintarvikkeiden sisältämä sokeri pitäisi lähtökohtaisesti verottaa ilman poikkeuksia. Vastaavaa ongelmaa ei liity makeisveron tyyppiseen veroon, jossa veroa kannetaan tietty euromäärä kilogrammalta, koska tavoitteena on verottaa vain tietyt tuotteet eikä tuotteen ominaisuuksia, kuten sokeripitoisuutta.

#### Laatikko 4.2. EU:n verosyrjäntäkielto ja valtiontukisäännökset

*Verosyrjäntäkiellon* mukaan kotimaisia ja tuontituotteita on kohdeltava yhdenmukaisesti eivätkä jäsenvaltiot saa määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille korkeampia välittömiä tai välillisiä sisäisiä maksuja kuin ne välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille. Kiellettyjä ovat sekä suora että epäsuora syrjintä ja syrjinnäksi voidaan katsoa myös vain tuontituotteita koskevat hallinnolliset muodollisuudet.

*Valtiontukisäännösten* mukaan jäsenvaltioiden valikoivasti myöntämät ja valtion varoista maksettavat tuet, jotka voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107 artikla). Valtiontuista on ilmoitettava komissiolle, joka voi hyväksyä tai hylätä tuen. Ilmoittamatta jäänyt tai hylätty tuki on laitton.

Sokeriveron käyttöönotto edellyttäisi laajaa selvitystyötä ja eri vaihtoehtojen punnintaa. Ensinnäkin tulisi selvittää, onko erityisesti sokeri terveydelle haitallista ja onko sen verottaminen terveysvaikutusten kannalta oikea keino. Sokerin verottamisessa ratkaistavaksi tulisi myös muun muassa se, kohdistuisiko vero pelkästään tuotteiden lisättyyn sokeriin vai lisäksi myös luontaiseen sokeriin, jota on esimerkiksi hedelmissä ja marjoissa. EU-säännösten vuoksi olisi myös selvittävä erilaisten sokereiden (esimerkiksi sakkaroosi ja fruktoosi), sokerialkoholien (esimerkiksi ksylitoli, sorbitoli ja mannitoli), makeutusainesten (esimerkiksi asesulfaami K ja aspartaami) ja niitä sisältävien tuotteiden asema tällaisessa verojärjestelmässä. Verotuksen valvonta olisi vaikeaa, koska esimerkiksi lisätyn sokerin ja luontaisen sokerin määrien erottaminen laboratorio-olosuhteissakin on käytännössä mahdotonta, vaikka kokonaissokeripitoisuus voidaan määrittää. Verotus perustuisi siten pitkälti verovelvollisten ilmoituksiin, mikä voisi asettaa kotimaassa valmistetut tuotteet tuontituotteita huonompaan asemaan.

Laaja veropohja johtaisi verovelvollisten määrän merkittävään kasvuun. Tämä ja tuotteiden sokerimäärän selvittäminen verotusta varten kasvattaisi yritysten hallinnollista taakkaa nykyiseen verrattuna. Laaja veropohja lisäisi huomattavasti myös verotustapahtumien määrää ja sitä kautta veroviranomaisen työtä, minkä lisäksi sokeriveron käyttöönotto edellyttäisi kokonaan uuden veronkantojärjestelmän rakentamista.

## 4.3 Ympäristö- ja energiaverot

### 4.3.1 Johdanto

Ympäristöveroilla, kuten muillakin ohjauskeinoilla, aiheutetaan lisäkustannuksia sellaisille ympäristön kannalta haitallisille toiminnoille, joita halutaan hillitä. Moniin muihin ohjauskeinoihin verrattuna ympäristöverotuksen tärkeä ominaisuus on se, että verotuottojen lisääntyminen mahdollistaa muiden käyttäytymistä ohjaavien verojen, kuten esimerkiksi tuloverotuksen, alentamisen.

Ympäristöveroilla voidaan tarkoittaa joko varsinaisia ympäristöveroja tai muitakin ympäristön kannalta tärkeitä veroja. Varsinainen ympäristövero on säädetty ohjaamaan tuottajien ja kuluttajien toimintaa maksattamalla heillä heidän aiheuttamansa haitta. Muista veroista ympäristön kannalta merkittävimpiä ovat energiaverot ja tieliikenteen verot. Energiaveroihin luetaan liikenne- ja lämmityspolttoaineista sekä sähköstä kannettavat valmisteverot. Tieliikenteen verot taas koostuvat ajoneuvon hankinnan yhteydessä maksettavasta autoverosta ja vuotuisesta ajoneuvoverosta.

Kun tarkastellaan ympäristöverotusta osana koko verojärjestelmää, puhutaan usein niin sanotusta ympäristöverotuksen kaksoishyödyistä (*double dividend*)<sup>11</sup>. Kaksoishyödyllä tarkoitetaan sitä, että ympäristöverotus voi samalla sekä parantaa ympäristön tilaa että johtaa tehokkaampaan verojärjestelmään. Mahdollisuus kaksoishyödyn saavuttamiseen riippuu verotuksen rakenteesta ja verojärjestelmästä aiheutuvista tehokkuuskustannuksista. Ympäristöhyödyistä huolimatta ympäristöverot aiheuttavat muiden verojen tapaan tehokkuustappioita. Kaksoishyöty voidaan siis periaatteessa saavuttaa, jos ympäristöveron verotuotot käytetään sellaisen veron korvaamiseen, jonka aiheuttamat tehokkuustappiot ovat suuremmat kuin ympäristöveron aiheuttamat tappiot.

Vaikka tutkimusten yksityiskohdat vaihtelevat, tyypillinen johtopäätös kirjallisuudessa on, että ympäristöveron kiristämisen negatiivinen vaikutus dominoi vääristävien verojen keventämisen aiheuttamaa positiivista vaikutusta (ks. esimerkiksi Oates ja Parry, 2000 ja siinä mainittu kirjallisuus sekä Fullerton ym., 2008). Yleisenä johtopäätöksenä voidaan siis sanoa, että yleensä ympäristöverotuksen kiristämistä ei voida perustella verojärjestelmän tehokkuuden lisääntymisellä vaan sen tulee perustua ensisijaisesti verotuksella saavutettaviin ympäristöhyötyihin. On kuitenkin huomattava, että ympäristöverotuksen tuoton käyttäminen muiden vääristävien verojen keventämiseen pienentää ympäristöverotuksen kokonaiskustannuksia (ks. esimerkiksi Bovenberg ja Goulder, 1997 ja Honkatukia ym., 2003).

Ympäristöön liittyvien taloudellisten ohjauskeinojen käyttö on lisääntymässä ja siinä on korostumassa markkinainstrumenttien käyttö, jolloin uusia

<sup>11</sup> Ks. aiheesta esimerkiksi Bovenberg ja Goulder (2002) sekä Sandmo (2000).

ohjauskeinoja sovelletaan samanaikaisesti vanhojen ohjauskeinojen kanssa. Esimerkkinä tästä on päästökaupan ja hiilidioksidiperusteisen energiaverotuksen soveltaminen yhtä aikaa. Ympäristöveron käyttöönotto edellyttää mittavaa ympäristö- ja taloudellisten kysymysten yhteensovittamista ja kokonaisarviointia. Se ei ole helppoa, jos käytettävissä ei ole riittävää objektiivista tutkimustietoa esimerkiksi siitä, miten vero muiden tekijöiden ohella vaikuttaa kuluttajien tai yritysten valintoihin tai kuluttajien käyttäytymiseen.

Ympäristöverotuksen yhteydessä keskustellaan usein siitä, että sillä on haitallisia tulonjakovaikutuksia sekä alueellisesti että eri väestöryhmien välillä. Osa ympäristöön kohdistuvista veroista kohdistuu tuotteisiin, joiden osuus eri kuluttajaryhmien kulutuksesta saattaa vaihdella paljonkin, ja veroissa tapahtuvat muutokset saattavat muuttaa joidenkin kuluttajaryhmien asemaa enemmän kuin toisten. On selvää, että ympäristöverotuksen tulonjakovaikutukset riippuvat myös siitä, miten kerätyt verotuotot käytetään (ks. esimerkiksi West, 2004 ja West ja Williams, 2004). Usein tulonjakotavoitteisiin pyrittäessä on tehokkaampaa käyttää muita ohjauskeinoja kuin ympäristöverotusta. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että tässä suhteessa verotusta tulisi arvioida kokonaisuutena.

Yritysten kansainvälinen kilpailukyky asettaa rajoja ympäristöverojen käytölle, kun painopisteen siirtäminen ympäristöverotukseen muuttaa yritysten verotaakkaa ja voi aiheuttaa sopeutumisongelmia eri tuotannonaloille. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n ilmastotavoitteiden yhteydessä paljon huomiota saanut hiilivuoto, jolla tarkoitetaan saastuttavan tuotannon siirtymistä tiukan sääntelyn alueilta alueille, joilla on vähemmän sääntelyä.

Tässä luvussa käsitellään ensin energia- ja ympäristöpolitiikkaa verotuksen näkökulmasta tarkastelemalla ilmastopoliittisten tavoitteiden toteutumisen vaatimia toimia, niiden kustannustehokkuutta ja sitä, miten ne vaikuttavat verotukseen. Sen jälkeen esitellään Suomen ympäristö- ja energiaverotuksen nykyinen rakenne ja luvun lopussa pohditaan sen kehittämistarpeita.

#### 4.3.2 Energia- ja ympäristöpolitiikka verotuksen näkökulmasta<sup>12</sup>

Ilmastonmuutosta aiheuttavien päästöjen rajoittamisessa on kustannustehokkuuden kannalta keskeistä, että eri päästölähteille muodostetaan yhtenäinen hintasignaali. Käytännössä tähän ei päästä konkreettisten rajoitustavoitteiden vajavaisen maantieteellisen kattavuuden ja monien itse tavoitteiden asettelua koskevien tekijöiden vuoksi.

EU pyrkii päästöjen rajoittamiseen energiankulutusta vähentämällä, fossiilisin polttoainein tuotetun energian hintaan vaikuttamalla ja uusiutuvien energianlähteiden käytölle asetetuilla tavoitteilla. Energiansäästöä koskevat tavoitteet ovat toistaiseksi ohjeellisia ja niihin pyritään monilta osin muiden kuin

<sup>12</sup> Tämä jakso perustuu Juha Honkatukian työryhmälle valmistelemaan julkaisemattomaan selvitykseen.

taloudellisten ohjauskeinojen avulla. Uusiutuvan energian tavoitteet ja päästöjen rajoittamistavoitteet sen sijaan edellyttävät taloudellista ohjausta joko EU-tasolla tai kotimaisin toimin. Tästä syystä niillä on merkitystä verotuksen kannalta joko suoraan – jos käytetään veronluontoisia ohjauskeinoja – tai välillisesti esimerkiksi erilaisten tukien vaatiman rahoituksen vuoksi. Keskeiset taloudelliset ohjauskeinot ovat EU:n päästökauppa, energiaverotus ja erilaiset uusiutuvalle energialle tai energiaintensiiviselle teollisuudelle kohdistettavat tuet. Rahallisesti merkittävää on myös kehitysmaille osana EU:n ilmastopakettia kohdistettava tuki.

Tässä jaksossa tarkastellaan ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamisen vaatimia toimia, niiden kustannustehokkuutta ja implikaatioita verotukselle EU:n konkreettisten tavoitteiden näkökulmasta. Aluksi tarkastellaan yleisellä tasolla EU:n päästökauppaa ja sen merkitystä päästöjen rajoittamisessa sekä sen yhtymäkohtia kotimaiseen energiaverotukseen. Sen jälkeen tarkastellaan uusiutuvan energian tavoitteita ja niiden implikaatioita verotukseen. Lopuksi luodaan vielä katsaus EU:n 2020-ilmastotavoitteisiin ja niiden toteuttamisesta tehtyihin kustannusarvioihin Suomessa.

### EU:n päästökauppa

EU:n keskeinen instrumentti kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamisessa on ollut unionin sisäinen päästökauppa, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2005. Päästökaupasta saadut kokemukset olivat varsinkin ensimmäisellä päästökauppakaudella ristiriitaisia (ks. esimerkiksi Honkatukia ja Rajala, 2007). Toisaalta päästökauppa tuotti varsinkin vuonna 2005 aiotunkaltaisia, päästöjen rajoittamiseen ohjaavia hintasignaaleja, jotka näkyivät muun muassa sähkön hinnassa (Honkatukia ym., 2008).

Eräs keskeinen ongelmakohta EU:n päästökaupassa on ollut päästökaupan piiriin luettavien päästöjen vähennystavoitteen linkittyminen kansallisiin vähennysvelvoitteisiin. Kioton kauden loppuun asti päästötavoitteet on kohdennettu kunkin jäsenmaan päästökauppasektorille ja muille sektoreille. Tämä vaikeuttaa vähennysten kustannustehokasta toteuttamista. Ensinnäkin kustannustehokkuus edellyttäisi koko kansantalouden kannalta, että vähennysten rajakustannukset asettuisivat samalle tasolle sekä päästökaupan piirissä että muilla toimialoilla. Kun päästöoikeuksien hinta määräytyy eurooppalaisilla markkinoilla, kotimaisella alkujaolla ei voida vaikuttaa päästökauppasektorin rajakustannuksiin. Sen sijaan sillä kyllä vaikutetaan muiden toimialojen päästötavoitteeseen, joka on toteutettava pääosin kansallisin keinoin. Tämä vaikuttaa myös tarvittavan kotimaisen taloudellisen ohjauksen mitoitukseen, kuten esimerkiksi siihen, onko energiaverotusta kiristettävä päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla ja kuinka paljon. Periaatteessa on täysin mahdollista, että päästökaupan ulkopuolelle jäävässä osassa taloutta toteutetaan kustannustehokkuuden kannalta liian kalliita tai liian halpoja toimia päästökauppasektorilla tehtäviin

verrattuna (Honkatukia ym., 2002). Päästökaupan yhteydessä joudutaan myös ottamaan kantaa siihen, voidaanko kotimaista energiaverotusta käyttää itse päästökauppasektorilla. Kustannustehokkuuden kannalta tähän ei näyttäisi olevan perusteita (Honkatukia, Forsström ja Tamminen, 2003). Koska päästökauppa vaikuttaa sähkön hinnan kautta myös päästökaupan ulkopuolisiin sektoreihin, se vaikuttaa energiaverotuksen liikkumavaraan myös niiden osalta.

Vuoden 2013 alusta alkavalla päästökauppakaudella päästökauppajärjestelmä muuttuu olennaisesti nykyisestä. Tuolloin päästökauppasektori laajenee käsittämään nykyisten rauta- ja terästeollisuuden, massa- ja paperiteollisuuden, öljynjalostuksen sekä sementti- ja kalkkiteollisuuden lisäksi valtaosan kemianteollisuutta. Suomen osalta päästökaupan piiriin kuuluu silloin noin 60 prosenttia kasvihuonekaasupäästöistä. Vuodesta 2013 alkaen päästöjen rajoitustavoitetta ei enää aseteta päästökauppasektorille maakohtaisesti, vaan päästökauppasektorin on Euroopan laajuisesti vähennettävä päästöjään 21 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä.

Päästöoikeuksien alkujako määritellään päästökauppasektorin arvioidun tarpeen perusteella laitoskohtaisesti. Kuten vuosina 2005–2012, päästökauppasektori tulee saamaan osan päästöoikeuksista ilmaisjakona. Alkujako vaikuttaa siis enemmänkin siihen, joudutaanko päästöoikeuksia ostamaan, eikä niinkään päästöjen rajoittamisen rajakustannuksiin päästökauppasektorilla. Aiempaan verrattuna ilmaisjako jää kuitenkin selvästi pienemmäksi. Se tarkoittaa, että päästökauppa alkaa kerryttää veronluonteista tuloa valtiolle. Tämä avaa periaatteessa mahdollisuuden vähentää päästöjen rajoittamisen kansantaloudellisia kustannuksia siten, että kertymä käytetään esimerkiksi tuloverotuksesta aiheutuvien verojärjestelmäkustannusten alentamiseen. Suomen osalta alkujako tulee olemaan vuosina 2013–2020 keskimäärin 19Mt hiilidioksidia vuodessa, josta jaettaisiin ilmaiseksi keskimäärin 45 prosenttia.

Myös päästökaupan ulkopuolelle jäävien sektoreiden päästötavoite määritellään vuoden 2013 jälkeen koko EU:n tasoisesti. Yksittäisten jäsenmaiden tavoitteet määräytyvät EU:n sisäisessä taakanjaossa, jossa Suomelle on asetettu 16 prosentin vähennystavoite vuoteen 2005 verrattuna. Kotimainen ohjaus on siis mitoitettava tämän tavoitteen mukaisesti. Tärkeässä osassa tässä tulee olemaan vuonna 2011 toteutettava energiaverouudistus, joka kohdistuu ennen muuta kuluttajiin ja energiaintensiiviseen teollisuuteen sekä liikenteeseen.

Eräs vuosien 2005–2012 päästökaupan keskeisiä kritiikin kohteita on ollut sen vaikutus hintakilpailukykyyn. Kun päästötavoitteita on vain EU-mailla, tuotantokustannukset nousevat niissä verrattuina kilpailijamaissa toimiviin yrityksiin. Tästä aiheutuu EU:n yksipuolisen päästöjen rajoittamisen keskeinen ongelma, hiilivuoto, jolla tarkoitetaan eurooppalaistuottajilta tilaa voittavien tuottajien päästöjen kasvua niissä EU:n ulkopuolisissa maissa, joissa päästöjä ei rajoiteta. Päästöoikeuksien ilmaisjako on EU:n tärkein keino lieventää kilpailukyvyä menetystä. Vuoden 2013 jälkeiselle ajalle on harkittu muitakin toimia, joilla on potentiaalisesti suuria vaikutuksia verojärjestelmään. Yhtenä keinona



on pohdittu ilmastopoliittisesti määriteltyä rajasuojaa, jossa tuonnille asetettaisiin päästöperustainen vero. Sen vaikutuksista on toistaiseksi vain vähän tutkittua tietoa, mutta se epäilemättä saattaisi laukaista vastatoimia EU:n kauppakumppaneilta. Toinen, EU:n sisäinen toimi koskee päästökaupan vaikutuksien kompensoimista sellaisilla päästökaupan piiriin kuuluvilla toimialoilla, jotka eivät ole niinkään päästö- vaan energiaintensiivisiä. Esimerkiksi metsäteollisuudelle aiheutuu päästökaupasta suuret kustannukset päästökaupan nostessa sähkön hintaa, mutta se ei ole oikeutettu kompensoivaan ilmaisjakoon, koska sen omat suorat päästöt ovat pienet. Tällaisten toimialojen osalta ei ole suljettu pois sitäkään vaihtoehtoa, että ne saisivat päästöoikeuksien ilmaisaon sijaan valtiontukia.

Päästökaupan aiheuttamaan sähkön hinnannousuun liittyy myös paljon keskustelua herättänyt windfall-voitto. Windfall-voitto syntyy siitä, että sähkön markkinahinta määräytyy rajakustannuksiltaan kalleimman tuotantomuodon mukaan. Samalla kun päästökauppa nostaa tätä kustannusta, halvemmalla toimivat tuotantomuodot ansaitsevat voittoja. Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla syntynyt voitto, windfall, on vesivoimalla ja osin ydinvoimallakin merkittävä. Kun se syntyy laitoksissa, joilla on eräässä mielessä luvanvarainen monopoli, voittojen verottaminen on teoriassa perusteltavissa ja myös fiskaalisesti suotavaa (Honkatukia, 2004). Tällä ei kuitenkaan lievennettäisi päästökaupan vaikutuksia sähkönkäyttäjiiin.

Päästökaupan ulkopuolelle jäävien sektoreiden taloudellisen ohjauksen tarvetta on arvioitu useissa tutkimuksissa. Nykyisen energiaverotuksen alkumetreiltä on ollut selvää, että ohjauksessa tulisi pyrkiä kattavuuteen (Honkatukia, 2000). Vuoden 2011 uudistus poistaa tai ainakin pienentää eräitä nykyverotuksen poikkeuksia, mutta siihen jää edelleen poikkeuksia esimerkiksi dieselpolttoaineiden ja sähkön verotuksessa. Se, kuinka verotusta kyetään sopeuttamaan päästöoikeuksien hinnan muuttuessa, vaikuttaa olennaisesti ohjauksen kustannustehokkuuteen koko kansantalouden kannalta.

### EU:n tavoitteet uusiutuvalle energialle

EU:n päästökauppa antaa selvän, vähäpäästöisiä tai päästöttömiä energiantuotantomuotoja suosivan hintasignaalin, joka tekee uusiutuvasta energiasta suhteellisesti kilpailukykyisempää fossiilisin polttoainein tuotettuun energiaan verrattuna. Päästöjen rajoittamisen kustannustehokkuuden näkökulmasta muuta signaalia ei periaatteessa tarvita, mutta EU:n ilmastopakettissa on asetettu uusiutuvalle energialle omat, eräässä mielessä erilliset tavoitteensa. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi vaaditaan varsin laajamittaista taloudellista ohjausta, joka vaikuttaa energiaverotukseen myös suoraan, mutta ehkä ennen kaikkea välillisesti ohjauksesta aiheutuvien kustannustensa vuoksi. Ilmastojäseniä energiapakettista käydyssä keskustelussa on toistuvasti esitetty esimerkiksi päästökauppatulojen korvamerkitsemistä uusiutuvien energianlähteiden edis-

tämiseksi. Vaikka nämä esitykset eivät toteutuisikaan, vaikutus verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta on sama, koska verotuloilla joudutaan rahoittamaan uusiutuvan energian edistämisen edellyttämiä tukia.

Uusiutuvan energian tavoitteet on jyvitetty jäsenmaille niiden arvioidun potentiaalin mukaan. Suomen tavoitteeksi uusiutuvan energian osalta on asetettu osuuden nostaminen kulutuksesta mitattuna 28 prosentista 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Kun Suomessa uusiutuvien osuus on Euroopan toiseksi korkein (Ruotsin jälkeen), tavoite on haastava ja siihen pääseminen edellyttää lähtökohtaisesti merkittävää tukipakettia. Keskeiset taloudelliset ohjaukeinit uusiutuvan energian edistämiseen ovat erilaiset investointi- ja tuotantotuet sekä syöttötariffit. Näistä viimeinen ei periaatteessa tuota veronluonteista tuloa, vaikka se Suomessa verotuksen tapaan kanavoituukin. Sen sijaan suorat investointituet uusiutuvalla energialle ja alennetut verokannat uusiutuvista energianlähteistä tuotetulle sähkölle vaikuttavat suoraan verkertymään. Tukien kanavoimisesta ei toistaiseksi ole tehty kattavaa kustannustehokkuusselvitystä, mutta muualta Euroopasta kertyneiden kokemusten valossa on odotettavissa, että päästöjen rajoittaminen ei aina toteudu kustannustehokkaalla tavalla. Uusiutuvaan energiaan, etenkin tuulivoimaan, liittyy Suomessa myös windfall-näkökohtia, koska sopivat kohteet sijaitsevat usein valtion omistamilla alueilla.

Uusiutuvan energian edistämiseksi on asetettu myös eräitä Euroopan laajuisia tavoitteita, joista tärkein on liikenteen biopolttoaineiden osuuden nostaminen 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen toteuttamisessa ei säädellä käytettyjen raaka-aineiden kotimaisuutta, ja esimerkiksi Suomi voisi saavuttaa tavoitteen nykyisellä palmuöljypohjaisella kapasiteetilla ja etanolin tuonnilla. Suomessa ollaan kuitenkin omaksumassa kotimaiseen tuotantoon perustuvaa korkeampaa, 20 prosentin tavoitetta, johon pääsemiseksi ollaan varautumassa esimerkiksi biojalostamoinvestointien tukeen. Muita uusiutuvan energian saamia tukia ovat puun syöttötariffi ja puunkorjuulle kaavailtu tuotantotuki.

### EU:n ilmasto- ja energiapaketin vaikutukset verotukseen ja kansantalouteen

VATT:n ja VTT:n tuoreessa tutkimuksessa (Honkatukia ym., 2010) arvioidaan, millaisia vaikutuksia Suomen energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavilla toimenpiteillä on kansantalouteen ja energiajärjestelmään. Tutkimuksessa on päivitetty vuoden 2008 ilmastostrategian toimenpiteitä. Näistä tärkeimmät koskevat vuoden 2011 energiaverouudistusta, Suomen osallistumista kehitysmaiden sopeutumistoimien rahoitukseen, biojalostamojen vaatimaa tukea sekä siirtymistä päästöoikeuksien huutokauppaan vuonna 2013.

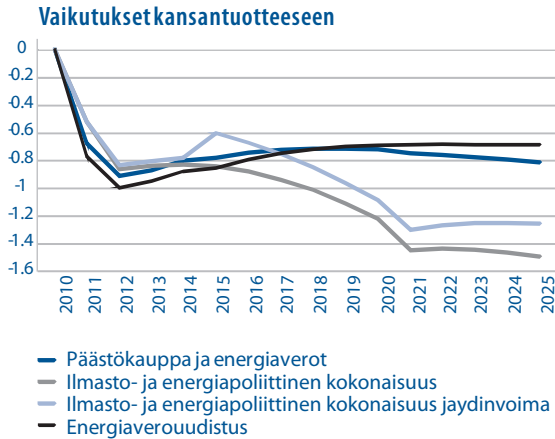
Vertailukohtana tarkastelussa on perusura. Perusurassa otetaan huomioon tähän asti toteutetut toimet, joista merkittävimmät koskevat Kioton sopi-

muksen toteuttamista päästökaupan avulla. Lisäksi perusuraan sisältyy valtaosa energiansäästön vaikutuksista. Energiansäästön tavoite on ohjeellinen, mutta tutkimuksessa on lähdetty siitä, että energian loppukäytön tulee laskea 320 TWh:iin vuonna 2020, mikä tarkoittaa 25 TWh:n vähennystä perusuralta. Energiatohokkuutta lisäämään ei ole suunniteltu erillisiä toimia, vaan sen oletetaan toteutuvan perusuralla. Esimerkiksi liikenteessä ja lämmityksessä oletetaan toteutuvan merkittävää polttoainetalouden paranemista jo tehtyjen toimien perusteella. Lämmityksessä merkittävin säästökohde on kevyt polttoöljy, jonka käyttö supistuu alle puoleen vuoden 2005 tasosta jo perusuralla.

Kansantaloudellisia vaikutuksia arvioidaan tutkimuksessa vaiheittain alkaen vuoden 2011 energiaverouudistuksesta. Toisessa vaiheessa tarkastellaan energiaverotuksen ja päästökaupan yhteisvaikutuksia. Tarkastelun lähtökohdioletuksena on, että päästöoikeuksien hinta nousee vuoteen 2020 mennessä 30 euroon hiilidioksiditonnilta. Kolmannessa vaiheessa arviointiin lisätään uusiutuvan energian käytölle asetetut tavoitteet, jotka koskevat sekä tuulivoimaa että puunkäytön lisäämistä niin energiantuotannossa kuin biojalostamoissakin. Viimeisessä vaiheessa arvioihin otetaan mukaan ydinvoiman lisärakentaminen.

Kuvioon 4.1 on koottu toimenpiteiden vaikutukset kansantuotteeseen. Vuoteen 2020 mennessä energiaverotuksen korotus laskee kansantuotteen tasoa noin 0,7 prosentilla perusurasta. Päästökauppa tuo tähän pienen lisäpudotuksen, jos päästöoikeuden hinta nousee 30 euroon hiilidioksiditonnilta. Koska vuonna 2011 voimaan tuleva energiaverotuksen korotus nostaa hiilidioksidikomponentin 20 eurosta hiilidioksiditonnilta 30 euroon, veron ja päästökaupan ohjaavuus on samansuuruinen sekä päästökauppasektorilla että sen ulkopuolella. Uusiutuvan energian tavoitteiden toteuttaminen lisää vaikutuksia kansantuotteeseen huomattavasti. Vuonna 2020 kansantuote jää noin 1,2 prosenttia perusuraa alemmaksi. Tämä johtuu ennen kaikkea energian kallistumisesta, kun taas investoinnit uusiutuvaan energiaan lisäävät sinänsä kansantuotetta. Ydinvoimainvestointien alkaminen vuonna 2015 lieventää vaikutusta, mikä johtuu vielä 2010-luvulla pääasiassa investoinneista ja pidemmällä aikavälillä myös energiantuotannon kasvusta.

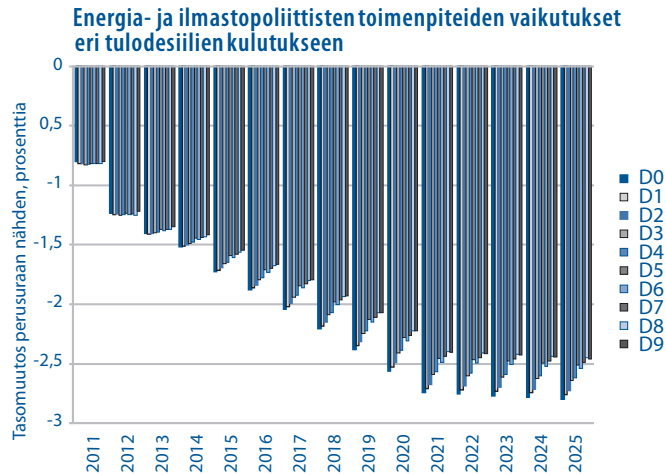
KUVIO 4.1. Kansantuote



Sekä energiaverotuksen korottaminen että päästökauppa laskevat investointeja etenkin energianintensiivisillä toimialoilla. Uusiutuvan energian tavoitteiden toteuttaminen sen sijaan merkitsee hyvin voimakasta investointien kasvua energiantuotannossa, mutta myös monilla palvelutoimialoilla ja muussa teollisuudessa. Ydinvoimainvestointien alkaminen vaikuttaa samansuuntaisesti, mutta energiantuotannon investointien taso nousee vielä korkeammaksi. (Ks. liitteen 4.1 kuvio 2.)

Työllisyysvaikutukset syntyvät pitkälti hintatason noususta, joka laskee talouden yleistä aktiviteettitasoa. Tästä syystä lyhyellä aikavälillä työn kysyntä laskee, mutta pitkällä aikavälillä työmarkkinoiden oletetaan sopeutuvan reaali-palkkojen laskiessa takaisin pitkän aikavälin kasvu-uralleen. Vuoteen 2020 mennessä sopeutuminen on tutkimuksessa käytetyillä oletuksilla jo lähes täydellinen. (Ks. liitteen 4.1 kuvio 3.)

Energiaverotuksen kiristäminen ja päästökauppa laskevat kotitalouksien kulutuskysyntää selvästi. Uusiutuvan energian ja ydinvoiman lisärakentaminen lieventää sen sijaan päästökaupan vaikutuksia, mikä johtuu investointien työllistämisaikutuksista. Suuri osa kulutukseen kohdistuvista vaikutuksista syntyy asumisen ja erilaisten palvelujen kallistumisen kautta, ei niinkään suoraan energian hinnan kautta. Toimenpideohjelman kustannukset ovat reilut kolme miljardia euroa vuoteen 2020 mennessä (ks. liitteen 4.1 kuviot 4 ja 5). Kuvioon 4.2 on koottu koko toimenpidekokonaisuuden vaikutukset kulutuskysyntään eri tulodesiileissä. Kuvion perusteella on selvää, että kokonaisuuden vaikutukset ovat regressiiviset alimpien tulodesiilien kulutuksen laskiessa vajaan prosentin enemmän kuin ylimpien.

**KUVIO 4.2. Kulutuksen muutos eri tulodesiileissä**

Taulukossa 4.1 tarkastellaan hiilidioksidipäästöjä vuonna 2020 vuoteen 2005 verrattuna. Taulukosta ilmenee, että ei-päästökauppasektorin päästöt eivät laske tarpeeksi kaavailun taloudellisen ohjauksen vaikutuksesta. Energiaverotusta tulisi siis kiristää ei-päästökauppasektorin päästötavoitteeseen pääsemiseksi. Uusiutuvan energian tavoitteiden ja ydinvoiman lisärakentamisen vaikutuksesta päästökauppasektorin hiilidioksidipäästöt sen sijaan laskevat enemmän kuin tavoitellut 21 prosenttia.

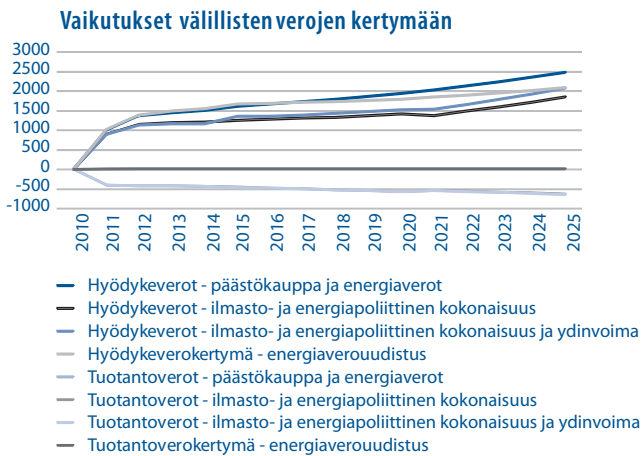
**TAULUKKO 4.1. Hiilidioksidipäästöjen muutos vuonna 2020 (prosenttimuutos vuodesta 2005)**

	Energiaverot	Energiaverot ja päästökauppa	Ilmastopoliittinen kokonaisuus	Ilmastopoliittinen kokonaisuus ja ydinvoima
Päästökauppasektorin CO <sub>2</sub> -päästöt	-14	-24	-27	-28
Ei-päästökauppasektorin CO <sub>2</sub> -päästöt	-14	-15	-15	-15
Kokonaispäästöt, CO <sub>2</sub>	-14	-21	-23	-23
Muut kaasut	-12	-12	-12	-12
Kokonaispäästöt, CO <sub>2</sub> -ekvivalenttia	-14	-19	-21	-22

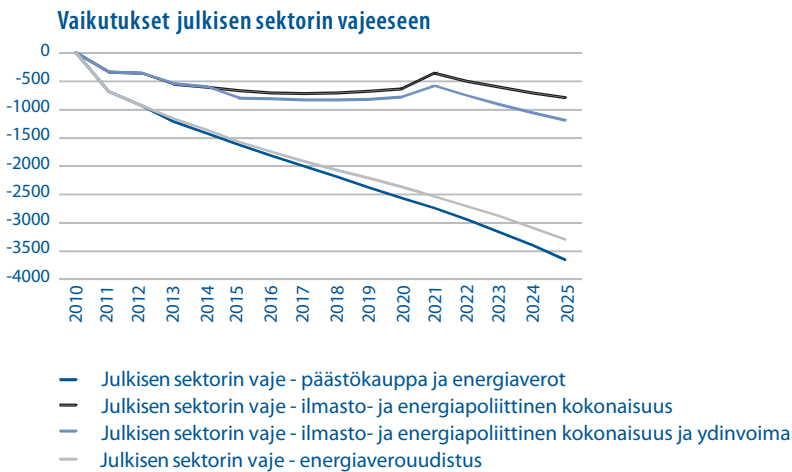
Kuvioon 4.3 on koottu toimenpidekokonaisuuksien vaikutukset hyödykeverojen kertymään. Lisäksi kuvioon on koottu uusiutuvan energian saaman tuen vaikutus tuotantoverojen kertymään. Kuvion perusteella on selvää, että sekä energiaverouudistus että päästökauppa synnyttävät vero- tai niiden luonteisia

tuloja. Uusiutuvan energian ja ydinvoiman osuuden kasvattaminen pienentää näitä tuloja päästöjen laskiessa. Uusiutuvan energian vaatima tuki puolestaan muodostaa merkittävän menoeran. Kuvioon 4.4 on koottu toimenpidekokonaisuuksien vaikutukset julkisen sektorin budjettivajeeseen. Kuviosta nähdään, että energiaverouudistus kaventaa julkisen sektorin vajeen kasvua merkittävästi. Uusiutuvan energian tuet lisäävät valtion menoja useilla sadoilla miljoonilla, mutta vaje kaventuu koko energia- ja ilmastopoliittisessa kokonaisuudessa, jos päästöoikeuksien hinta nousee 30 euroon hiilidioksiditonnilta.

**KUVIO 4.3. Hyödyke- ja tuotantoverojen kertymän muutos (milj. euroa)**



**KUVIO 4.4. Julkisen sektorin vajeen muutos (milj. euroa)**



### 4.3.3 Ympäristö- ja energiaverotuksen nykyinen rakenne

#### Energiaverotus

Kaikki energiatuotteet ja sähkö ovat Euroopan unionissa yhdenmukaistetun valmisteverojärjestelmän piirissä. Energiatuotteiden valmisteverotuksesta säädetään vuonna 2004 voimaan tullessa energiaverodirektiivissä<sup>13</sup>. Valmisteveron alaisia energiatuotteita ovat moottoribensiini, dieselöljy, etanoli, biodiesel, kevyt ja raskas polttoöljy sekä sähkö ja sähkön- ja lämmöntuotannon polttoaineet kuten kivihiili, ruskohiili, koksi ja maakaasu. Sen sijaan puu ja turve eivät ole energiaverodirektiivin mukaan valmisteveron alaisia polttoaineita. Direktiivissä säädetään veron rakenteesta ja verojen vähimmäistasoista, minkä lisäksi energiatuotteisiin sovelletaan myös valmisteverotusdirektiiviä<sup>14</sup>.

Energiatuotteista kannettava valmistevero jakautuu perusveroon ja lisäveroon. Perusvero on luonteeltaan fiskaalinen ja sitä kannetaan nestemäisistä polttoaineista kuten bensiinistä, dieselöljystä ja kevyestä polttoöljystä. Lisävero määräytyy tuotteen poltosta syntyvän ominaishiilidioksidipäästön perusteella. Lisäveroa kannetaan edellä mainituista nestemäisistä polttoaineista, raskaasta polttoöljystä sekä kivihiilestä, maakaasusta ja sähköstä. Maakaasun vero on nykyisin kuitenkin vain puolet sen laskennallisesta veron määrästä eli hiilidioksidipäästöjen mukaisesta tasosta. Ajoneuvoissa käytettävillä liikennepolttoaineilla on omat verotasonsa. Kaupallisen lentoliikenteen polttoaineet ovat verottomia ja huvi-ilmailussa käytettävien lentobensiinin ja –petrolin vero on matalampi kuin liikennepolttoaineiden vero.

Sähköveroa kannetaan kaikesta sähköstä sen tuotantotavasta riippumatta eikä sähkön lisävero perustu sähkön tuottamisessa käytettyjen polttoaineiden ominaishiilidioksidipäästöihin. Sähkön vero on porrastettu yleiseen veroluokkaan I ja alempaan veroluokkaan II, jota sovelletaan teollisuudessa ja kasvihuoneviljelyssä kulutettavaan sähköön. Sähkön tuotannossa käytettävät polttoaineet ovat verottomia, kun taas lämmöntuotannossa käytettävät polttoaineet ovat verollisia. Polttoaineista ja sähköstä kannetaan energiaverotuksen yhteydessä huoltovarmuusmaksua, joka tuloutetaan huoltovarmuusrahastoon.

Eduskunta on hyväksynyt **hallituksen esityksen energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta**<sup>15</sup>. Kyseessä on energiatuotteiden verotuksen rakennemuutos, jossa lämmitys- ja liikennepolttoaineiden verotus muutetaan polttoaineiden energiasisältöön ja poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi (energiasisältövero ja hiilidioksidivero). Hiilidioksidiverossa otetaan huomioon biopolttoaineilla saavutettavat hiilidioksidin vähenemät

<sup>13</sup> Neuvoston 27 päivänä lokakuuta 2003 antama direktiivi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta 2003/96/EY.

<sup>14</sup> Neuvoston 16 päivänä joulukuuta 2008 antama direktiivi valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta.

<sup>15</sup> Hallituksen esitys 147/2010 vp Eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

suhteessa fossiilisiin polttoaineisiin, mikä antaa etua hiilidioksiditehokkaille biopolttoaineille. Muutokset tulevat voimaan vuoden 2011 alussa.

### Laatikko 4.3. Energiaverotusta koskeva lainmuutos

Liikennepolttoaineiden verotus toteutetaan polttoaineverotuksen ja käyttövoimaveron yhdistelmällä. Liikennepolttoaineissa otetaan käyttöön myös energiasältöverosta tehtävä laatuporrastus terveydelle haitallisia lähipäästöjä vähentäville polttoaineille, joita ovat parafiininen diesel sekä maa- ja biokaasu. Hiilidioksidin hintana käytetään liikennepolttoaineilla 50 euroa tonnilta ja polttoaineiden verotasot johdetaan bensiinin verotasosta, johon ei esitetä muutoksia. Dieselöljyn polttoaineveroa korotetaan 8 sentillä litralta, mikä kompensoidaan kokonaan henkilöautoille ja osittain kuorma-autoille käyttövoimaveron alennuksilla. Henkilöautojen käyttövoimaveron alennus on noin 18 prosenttia ja kuorma-autojen alennus keskimäärin noin 40 prosenttia. Biopolttoaineiden verot alenevat enimmillään lähes 50 prosenttia. Liikennepolttoaineiden veromuutos on pyritty toteuttamaan mahdollisimman verotuottoneutraalisti.

Rakennemuutoksen jälkeen lämmityspolttoaineiden verotaso johdetaan kevyen polttoöljyn verotasosta siten, että hiilidioksidin hintana käytetään 30 euroa tonnilta. Sähkön verotus säilyy nykyisen kaltaisena eikä sähkön verotaso sidota jatkossakaan sähköntuotannossa käytettyjen polttoaineiden energiasältöön tai hiilidioksidipäästöihin. Yhdistetyssä sähkön ja lämmöntuotannossa käytettävien polttoaineiden hiilidioksidiveroa alennetaan 50 prosenttia päästökaupan kanssa päällekkäisen hiilidioksidiohjauksen vähentämiseksi ja yhdistetyn tuotannon kilpailukyvyyn parantamiseksi. Maakaasun energiaveron korotukset tulevat voimaan asteittain kolmessa vaiheessa siten, että ympäristömallin mukainen verotaso saavutetaan vuonna 2015. Myös polttoturpeelle otetaan käyttöön vaiheittain nousevaa matalaa energiaveroa, joka ei kuitenkaan perustu turpeen energiasältöön tai hiilidioksidin ominaispäästöihin. Lisäksi maataloudelle maksettavien energiaveronpalautusten määriä korotetaan, jotta maatalouden energiaveronrasitus pysyy suurin piirtein ennallaan.

Rakennemuutoksen yhteydessä polttoöljyjen, kivihiilen, maakaasun sekä sähkön valmisteveroja korotetaan nettomääräisesti noin 730 milj. eurolla. Korotuksella kompensoidaan työnantajien kansaneläkemaksun poistamisesta aiheutuneita verotuottomenetyksiä. Energiaveron korotuksesta noin 400 milj. euroa kohdistuu teollisuuteen ja noin 330 milj. euroa kotitalouksiin, kun kaukolämmön kustannusvaikutus lasketaan kotitalouksien kustannuksiksi. Veron lopullinen kohtaanto voi kuitenkin poiketa siitä, kuka veron nimellisesti maksaa. Nykytasoon verrattuna energiaveron tuotto kasvaa hieman yli 30 prosenttia. Vuoden 2010 energiaverojen tuotoksi arvioidaan noin 3,2 mrd. euroa. Viimeiset korotukset tulisivat voimaan vuoden 2015 alusta lukien, jolloin verotuoton arvioidaan olevan noin 4,2 mrd. euroa.



**TAULUKKO 4.2. Vuoden 2011 alussa voimaan tulevat sähkön ja lämmityspolttoaineiden valmisteveron korotukset**

Polttoaine	2010	2011 (HE)	Muutos (%)
Kevyt polttoöljy (snt/l)	8,70	16,05	84
Raskas polttoöljy (snt/kg)	6,70	18,79	180
Kivihiili (e/t)	50,55	128,09	153
Maakaasu (e/MWh) (2015 taso)	2,10	13,72	554
Sähkö I (snt/kWh)	0,883	1,703	93
Sähkö II (snt/kWh)	0,263	0,703	167

Korotusten taloudellisia vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä esimerkkitalouksien avulla. Veronkorotusten on arvioitu nostavan öljylämmitteisessä pientalossa asuvan kotitalouden asumiskustannuksia kaikkiaan noin 250 euroa (sis. alv), joista 200 euroa johtuisi kevyen polttoöljyn ja 50 euroa talussähkön veronkorotuksista. Myös sähkölämmitteisessä pientalossa asumiskustannusten on arvioitu nousevan noin 250 euroa (sis. alv) vuodessa. Kaukolämmitteisissä pientaloissa asumiskustannusten nousu riippuu paljon siitä, millä polttoaineella ja tekniikalla lämpö on tuotettu. Kaukolämmitteisten pientalojen asumiskustannukset nousevat hallituksen esityksen mukaan 175–260 euroa (sis. alv) vuodessa, kun mukaan luetaan myös kotitaloussähkön vaikutus. Kaukolämmitteisessä kerrostalossa olevan keskimääräisen huoneiston asumiskustannukset nousevat kotitaloussähkö huomioon ottaen alle sata euroa vuodessa.

### Liikenteen verotus

Liikenteen verotus koostuu ajoneuvon rekisteröinnin yhteydessä maksettavasta autoverosta, vuosittain maksettavasta ajoneuvoverosta ja liikennepolttoaineiden polttoaineverosta. Liikenteen verotus kohdistuu siten sekä ajoneuvon hankintaan, käytettävissä oloon että todelliseen käyttöön. Auto- ja ajoneuvovero määräytyvät jo nykyisin ajoneuvon päästöjen mukaan, minkä lisäksi myös liikennepolttoaineiden verotus muutetaan vuonna 2011 ympäristöperusteiseksi edellä kuvatulla tavalla.

**Autovero** on kertaluonteinen, ajoneuvon rekisteröinnin yhteydessä kannettava vero. Autoveroa kannetaan Suomessa kaikista täällä ensi kertaa rekisteröitävistä tai käyttöön otettavista henkilö- ja pakettiautoista, kevyistä linja-autoista sekä moottoripyöristä ja muista L-luokan ajoneuvoista. Poikkeuksena ovat tietyt verovapaat tai alennettuun veroon oikeutetut ajoneuvot sekä väliaikaisen verottoman käytön tilanteet. Autovero on kansallinen välillinen vero, jota ei ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännössä.

Autoverotuksessa verotusarvona käytetään ajoneuvon yleistä vähittäismyyntiarvoa Suomen markkinoilla. Veroprosentti määräytyy henkilöautoilla ja pakettiautoilla ajoneuvon ominaishiilidioksidipäästöjen perusteella tai päästötiedon

puuttuessa ajoneuvon kokonaismassan mukaan. Henkilö- ja pakettiautojen vero on 12,2–48,8 prosenttia verotusarvosta. Moottoripyörien veroprosentti määräytyy ajoneuvon moottorin kuutiolavuuden perusteella, joka sekin korreloi yleensä ajoneuvon päästöjen kanssa. Moottoripyörien vero on 9,8–24,4 prosenttia verotusarvosta.

Päästöihin perustuva autovero otettiin käyttöön henkilöautoilla vuoden 2008 alussa ja pakettiautoilla huhtikuussa 2009. Lainmuutoksen jälkeen Suomessa uutena myytyjen henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen keskiarvo on alentunut vuoden 2007 lukemista noin 15 prosenttia. Käytettyjen tuontiautojen päästöt eivät sen sijaan ole juurikaan muuttuneet päästöperusteiseen veroon siirtymisen jälkeen. Päästöperusteisen veron käyttöönoton jälkeen autoveron tuotto on laskenut vuoden 2007 noin 1,2 miljardista vuoden 2009 noin 0,7 miljardiin euroon. Tuottojen alenemiseen ovat vaikuttaneet siirtyminen päästöperusteiseen veroon ja autoveron yleisen verotason laskeminen vuoden 2008 alussa sekä taloudellisesta taantumasta seurannut ajoneuvokaupan lasku. Vuoden 2010 autoveron tuotoksi ennustetaan noin 950 milj. euroa ja vuoden 2011 tuotoksi hieman yli miljardi euroa.

**Ajoneuvovero** on ajoneuvon liikennekäytössäolon ajalta kannettava päiväkohtainen vero, joka määrätään etukäteen 12 kuukauden pituiselta verokaudelta. Ajoneuvovero jakautuu kaikilta henkilö- ja pakettiautoilta kannettavaan perusveroon sekä muuta kuin moottoribensiiniä käyttäviltä autoilta kannettavaan käyttövoimaveroon. Ajoneuvoveron tuotoksi vuonna 2010 arvioidaan noin 670 milj. euroa, josta noin 330 milj. euroa kertyy perusverosta ja 340 milj. euroa käyttövoimaverosta.

Ajoneuvoveron perusvero on fiskaalinen ja sitä kannetaan tällä hetkellä noin 2,8 milj. ajoneuvolta. Perusvero on muutettu helmikuussa 2010 voimaan tulleilla laeilla ajoneuvon ominaishiilidioksidipäästöihin perustuvaksi. Vero määräytyy ajoneuvon hiilidioksidipäästöjen tai kokonaismassan perusteella vastaavalla tavalla kuin autoverotuksessa. Perusveron määrä on 19–606 euroa vuodessa.

Käyttövoimaveroa kannetaan henkilö-, paketti- ja kuorma-autoilta, jotka käyttävät polttoaineena muuta kuin moottoribensiiniä. Dieselkäyttöisten autojen lisäksi käyttövoimaveroa kannetaan täyssähköautoilta ja ladattavilta hybridi-autoilta, kun taas kaasukäyttöiset autot on nykyisin vapautettu käyttövoimaverosta. Käyttövoimaveroa kannettiin vuonna 2009 yli 800 000 autolta. Valtiontaloudellisen tarkoituksensa lisäksi käyttövoimaverolla tasoitetaan eri tavoin verotettuja polttoaineita käyttävien henkilöautojen erisuuruisia käyttökustannuksia autoilijoille. Energiaverotusta koskevan lainmuutoksen<sup>16</sup> yhteydessä käyttövoimaveroa alennetaan ja se porrastetaan eri käyttövoimille. Uudet käyttövoimaverotasot on määritetty ottaen huomioon kunkin käyttövoiman keskimääräinen polttoaineen tai energian kulutus sekä keskimääräiset vuotuiset ajosuoritteet.

<sup>16</sup> Hallituksen esitys 147/2010 vp Eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Kun ympäristöverojen ohjausvaikutus toimii toivotulla tavalla, verotuotot alenevat. Näin on käynyt esimerkiksi autoverotuksessa, jossa keskimääräisten päästöjen aleneminen yhdessä verotason alentamisen kanssa on johtanut verotuottojen laskuun. Veromuutos on ohjannut kuluttajia valitsemaan pienempi-päästöisiä autoja, minkä lisäksi myös vähäpäästöisten autojen tarjonta on parantunut lainmuutoksen ja ajoneuvotekniikan kehittymisen myötä. Autoveron osalta voidaan arvioida, että yhden hiilidioksidigramman vähenemä keskimääräisissä päästöissä alentaa verotuottoja noin 3-4 milj. euroa. Jos keskimääräiset päästöt alentuivat vuodessa 10 grammaa, mitä voidaan pitää varsin realistisena kehityksenä, autoveron tuotto alenisi vuosittain noin 30–40 milj. euroa. Myös ajoneuvoveron tuotossa on odotettavissa laskua, mutta vaikutukset ovat lievempiä ja ne tapahtuvat pidemmällä aikavälillä kuin autoverotuksessa, koska ajoneuvovero kohdistuu kaikkiin ajoneuvoliikennerekisterissä oleviin ajoneuvoihin ja ajoneuvokannan uudistuminen on hidasta.

Erilaisia **tienkäyttö- tai ruuhkamaksuja** on esitetty yhdeksi liikenteen verotuksen vaihtoehdoksi. Taustalla on ollut ajatus liikenteen verotuksen kohdistamisesta nykyistä enemmän ajoneuvon todelliseen käyttöön aiheuttaja maksaa – periaatteen mukaisesti. Informaatioteknologiaa hyödyntämällä veroja voitaisiin kohdistaa ajoneuvoihin esimerkiksi ajoneuvon ominaisuuksien sekä käyttömäärien, -ajan ja -paikan tai jopa käyttötavan perusteella.

Tienkäyttömaksujen käyttöönottoon liittyy useita ratkaistavia kysymyksiä, jotka koskevat muun muassa veronkantojärjestelmässä ja rajat ylittävän liikenteen verottamisesta. Lisäksi tiemaksujen kantojärjestelmät voivat olla hallinnollisesti kalliita nykyiseen kustannustehokkaasti toimivaan liikenneverotusjärjestelmään verrattuna. Koska tällaisten kantojärjestelmien kehittäminen vaatii joka tapauksessa paljon aikaa, lähtökohtana olisi pidettävä uusimman, todennäköisesti satelliittiperusteisen ajoneuvon paikannustekniikan hyödyntämistä. Tarkoituksenmukainen lähtökohta voisi olla, että asiassa seurataan eurooppalaista kehitystä ja hyödynnetään siitä saatavia kokemuksia oman järjestelmän luomisessa. On myös huomattava, että nimitystavastaan huolimatta tämän kaltaiset ohjauskeinot olisivat luonteeltaan yleiskatteellisia veroja.

#### 4.3.4 Energia- ja ympäristöverotuksen kehittäminen

Lämmitys- ja liikennepolttoaineiden verotuksen rakennemuutos tulee voimaan vuoden 2011 alussa. Uudessa mallissa yksittäisten energiatuotteiden vero määräytyy energia- ja hiilidioksidikomponenttien arvon perusteella. Muutoksen jälkeen energiaveroja on tarkasteltava kokonaisuutena, eikä erillismuutosten tekeminen yksittäisiin polttoaineisiin ole enää mahdollista ilman verorakenteen rikkomista. Sähkön veroa ei ole sidottu komponentteihin ja sähkön tuotannossa käytettävät polttoaineet ovat myös jatkossa verottomia, joten sähköveroa voidaan muuttaa itsenäisesti. Rakennemuutoksen jälkeen verojärjestelmään jää edelleen energiaverotuksen ohjaavuutta heikentäviä

poikkeuksia, kuten maatalouden ja energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautukset.

Rakennemuutoksen yhteydessä sähkön ja lämmityspolttoaineiden verotasoja korotetaan merkittävästi. Korotusten nettomääräinen yhteisarvo on noin 730 milj. euroa. Korotukset lisäävät sekä teollisuuden että kotitalouksien kustannuksia. Tämä vaikuttaa olennaisesti verotasojen muutosmahdollisuuksiin tulevina vuosina varsinkin, kun tulevien veronkorotusten todellisista vaikutuksista ei ole tässä vaiheessa tietoa. Koska osa veronkorotuksista tulee voimaan vuosina 2012–2015 (maakaasu, turve, dieselöljy), veronkorotusten tosiasiallisista vaikutuksista saadaan lopullista tietoa vasta kaikkien muutosten tultua voimaan.

Kuluttajasähkön veroa korotetaan vuoden 2011 alussa 93 prosentilla ja teollisuussähkön veroa 167 prosentilla. Sähkön verotuoton ennustetaan kasvavan 454 milj. eurosta 960 milj. euroon. Korotukset ovat huomattavia, ja ne lisäävät esimerkiksi kotitalouksien lämmityskustannuksia useilla sadoilla euroilla vuodessa. Sähköveron, kuten muidenkin energiaverojen, korotuksen vaikutukset ovat regressiivisiä. Vaikutukset voivat olla myös terveysverojen tulonjakovaiikutuksia pysyvämpiä, koska energiaverot kohdistuvat hyödykkeisiin, joiden kysyntä ei ole kovinkaan joustavaa.

Jo päätettyjen korotusten vuoksi sähköveroon ei voida tehdä merkittäviä korotuksia, mutta **kuluttajasähkön** verotuksen lievää kiristämistä voidaan pitää mahdollisena esimerkiksi seuraavan hallituskauden aikana. Kuluttajasähkön hinta on Suomessa EU-maiden keskiarvon alapuolella ja ostovoimaan suhteutettuna EU-maiden halvinta. Lisäksi sähköveron osuus kuluttajahinnasta on pienhkö myös vuoden 2011 alussa voimaan tulevien veronkorotusten jälkeen.<sup>17</sup> Sähköveron korottamista voitaisiin perustella energiansäästötavoitteilla ja osin myös ilmastotavoitteilla. Kuluttajasähkön veron korottamisesta ei aiheutuisi myöskään vastaavanlaisia kielteisiä vaikutuksia kuin teollisuussähkön korottamisesta. Sähkön hinnalla on vaikutuksia erityisesti suomalaisen vientiteollisuuden kilpailukykyyn, joten teollisuudessa käytettävän sähkön veron korotuksiin on suhtauduttava maltillisesti siitä huolimatta, että energiaintensiivisen teollisuuden veroleikkuri leikkaa tulevasta veronkorotuksesta valtaosan.

Kuluttajasähkön vuoden 2011 alusta voimaan tulevan verotason korottaminen esimerkiksi 10 prosentilla tarkoittaisi sähköveron nousua 1,703 sentistä noin 1,87 senttiin kilowattitunnilta. Tämän suuruinen korotus lisäisi verotottoja vajaat 70 milj. euroa vuodessa. Jos korotuksen vaikutuksia kotitalouksiin arvioidaan käyttämällä apuna hallituksen esityksessä 147/2010 esitettyjä vaikutusarvioita, kuluttajasähkön veron korottaminen 10 prosentilla nostaisi sähkölämmitteisten pientalojen asumiskustannuksia noin 50 eurolla vuodessa arvonlisävero huomioituna. Pelkän taloussähkön osuus asumiskustannusten noususta on pientalossa 10 euroa ja kerrostalossa alle 5 euroa vuodessa arvon-

<sup>17</sup> Vuonna 2010 sähköveron osuus kuluttajahinnasta on 5,7–8,7 prosenttia. Vuoden 2011 sähköveron korotuksen jälkeen osuudet ovat 10,5–15,5 prosenttia kuluttajahinnasta.

lisävero huomioon ottaen. Pientaloissa yleisin lämmitysmuoto on sähkölämmitys (40 prosenttia). Kaukolämpö on puolestaan yleisin lämmitysmuoto sekä kerrostaloissa (75 prosenttia) että rivitaloissa (44 prosenttia). Lämmitysmuotojen jakautumisesta lisää liitteen 4.1 taulukossa 5.

**Lämmityspolttoaineiden** polttoaineveroja korotetaan mittavasti vuoden 2011 alussa, minkä vuoksi lisäkorotuksiin on suhtauduttava maltillisesti. Lämmityspolttoaineiden veron korottaminen esimerkiksi 10 prosentilla lisäisi verotuottoja nettomääräisesti noin 50–60 milj. euroa. Veronkorotus kasvattaisi vuotuisia asumiskustannuksia öljylämmitteisissä pientaloissa noin 40 eurolla ja kaukolämmitteisissä pientaloissa muutamilla kymmenillä euroilla, kun vaikutuksia arvioidaan energiaverotusta koskevassa hallituksen esityksessä tehtyjen laskelmien perusteella.

**Liikennepolttoaineiden** veroja on korotettu edellisen kerran vuonna 2008. Vuoden 2011 alusta voimaan tulevan rakenneuudistuksen lähtökohtana on ollut verotuottoneutraalisuus. Bensiinin vero on jo nykyisin EU-mittakaavassa korkeahko, samoin dieselöljyn vero 2012 voimaan tulevan korotuksen jälkeen. Polttoaineet hankitaan kuitenkin pääasiallisesti Suomesta, eikä kysynnän oleteta siirtyvän merkittävästi hintojen noustessakaan kotimaisista polttoaineista esimerkiksi naapurimaissa myytäviin polttoaineisiin.

Energiaverotuksen rakenneuudistuksen jälkeen yksittäisen liikennepolttoaineen veron korottaminen ei ole enää mahdollista veron rakennetta rikkomatta, minkä vuoksi bensiinin ja dieselöljyn verotaso on tarkasteltava kokonaisuutena. Veromuutoksissa tavoitteena tulisi olla bensiinin ja dieselöljyn veroeron pitäminen entisellään tai eron kaventaminen. Näin ollen veron mahdolliset korotukset tulisi tehdä joko molempiin polttoaineisiin, tai dieselöljyn veroa voitaisiin korottaa bensiinin veroa enemmän verorakennetta noudattaen. Verokomponenttien muutokset vaikuttaisivat luonnollisesti myös muiden liikennepolttoaineiden verotasiin.

Liikennepolttoaineiden veron korottaminen esimerkiksi 10 prosentilla lisäisi verotuottoja nykyisillä kulutusmäärillä noin 250 milj. euroa. Jos veronkorotus kohdistettaisiin suurin piirtein samansuuruisena molempiin polttoaineisiin, bensiinin ja dieselöljyn polttoaineerot nousisivat noin 5 senttiä litralta. Keskimääräisellä vuotuisella 17 000 kilometrin ajosuoritteella korotus lisäisi bensiinikäyttöisten henkilöautojen käyttökustannuksia noin 70 eurolla vuodessa ja dieselautojen käyttökustannuksia noin 55 eurolla vuodessa. Liikenteen turvallisuusviraston mukaan vuoden 2009 lopussa ajoneuvoliikennerekisterissä oli noin 2,3 milj. bensiinikäyttöistä ja noin 0,5 milj. dieselkäyttöistä henkilöautoa. Rekisterissä olevista pakettiautoista yli 90 prosenttia oli dieselkäyttöisiä.

Liikennepolttoaineiden verojen korottaminen tukisi kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa asetettuja, erityisesti ei-päästökauppasektorin kasvihuonepäästöjen vähentämistä koskevia tavoitteita. Toisaalta polttoaineverojen korottaminen lisäisi kotitalouksien kustannuksia erityisesti niillä alueilla, joilla auton käyttö on liikkumisen kannalta välttämätöntä ja välimatkat pitkiä. Dieselöljyn

polttoaineveron korottaminen lisäisi erityisesti raskaan liikenteen käyttökustannuksia. Kustannusnousun arvioidaan olevan noin 14–15 milj. euroa jokaista korotettavaa senttiä kohden. Viiden sentin korotus dieselöljyn polttoaineveeroon lisäisi siten kuorma-autoihin kohdistuvaa verorasitusta 70–75 milj. euroa. Polttoaineveron korotusta ei voitaisi jatkossa enää kompensoida raskaalle liikenteelle käyttövoimaveron alennuksella, koska kuorma-autojen käyttövoimaveron on nyt ehdotettujen alennusten jälkeen käytännössä hyvin lähellä EU:n vinjettidirektiivissä<sup>18</sup> säädettyä minimiverotaso. Myös muun hyötyliikenteen, kuten linja-autojen ja taksien, polttoaineverorasitus kasvaisi. Esimerkiksi linja-autoliikenteen kustannusnousu olisi vajaat 10 milj. euroa. Koska linja-autoilta ei kanneta käyttövoimaveron, polttoaineveron nostoa ei voitaisi korvata käyttövoimaveron alennuksella myöskään linja-autoille.

**Ajoneuvoveron perusveron** nykyinen taso on matala. Lähes 90 prosentilla ajoneuvoliikennerekisteriin merkityistä henkilöautoista ajoneuvoveron perusveron määrä on 75–170 euroa. Pakettiautojen keskimääräinen perusvero noin 300 euroa vuodessa. Ajoneuvoveron perusvero on muutettu ajoneuvon hiilidioksidipäästöihin perustuvaksi vuonna 2010 ja veron yhtenä tavoitteena on ohjata kuluttajia valitsemaan vähäpäästöisempiä ajoneuvoja. Veron tosiasiallinen ohjausvaikutus on nykyisin kuitenkin pieni alhaisen verotason vuoksi, ja jo ohjausvaikutuksen tehostamiseksi verotaso olisi korotettava. Myös ajoneuvotekninen kehitys pienentää ajan kuluessa ajoneuvoveron tuottoa ja ohjausvaikutusta, jos verotaulukkoa ei päivitetä säännöllisesti.

Nykyisen verotason alhaisuuden vuoksi perusveron korottaminen on mahdollista ja ohjausvaikutuksen vuoksi myös perusteltua. Perusveron alaisia, liikennekäytössä olevia henkilö- ja pakettiautoja on ajoneuvoliikennerekisterissä noin 2,8 milj., jolloin perusveron korottaminen keskimäärin kymmenellä eurolla ajoneuvoa kohden lisäisi verotuottoja vajaat 30 milj. Keskimäärin 50 euron korotuksella verotuottolisäys olisi noin 140 milj. euroa ja keskimäärin 100 euron korotuksella noin 280 milj. euroa. Veronkorotus koskisi kaikkia ajoneuvoliikennerekisterissä olevia henkilöautoja, pakettiautoja ja matkailuautoja. Koska verotasoista säädetään grammakohtaisessa verotaulukossa, korotus voitaisiin kohdentaa eri tavoin eri päästoluokan autoihin ohjausvaikutuksen tehostamiseksi, vaikka verotason keskimääräinen korotus olisi tietyn suuruinen. Veron alhaisen nykytason vuoksi verotaso voitaisiin pitää kohtuullisena huomattavienkin veronkorotusten jälkeen. **Ajoneuvoveron käyttövoimaveron** korottaminen liittyy polttoaineverotukseen eikä sen korottaminen erillisratkaisuna ole perusteltua.

Suomessa on viime vuosina käyty keskustelua myös sähköntuotannossa syntyvien niin sanottujen **windfall-voittojen verotuksesta**. Windfall-voittoja saavat nykytilanteessa lähes kaikki sähköntuotantomuodot, joiden tuotanto myy-

<sup>18</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/38/EY verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta.

dään markkinahintaan. Windfall-voiton määräksi on arvioitu noin 500 milj. euroa vuodessa, kun päästöoikeuden hinta on 15 euroa hiilidioksiditonnilta. Ruotsissa windfall-voittoja verotetaan vesivoimaan kohdistuvalla kiinteistöverolla ja ydinvoimaa koskevalla tehon perustuvalla verolla. Verojen tuotto on noin 600 milj. euroa. Norjassa vesivoimalta kerättävän veron tuotto on noin 300–400 milj. euroa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on päättänyt keväällä 2009 päästökaupasta johtuvien ansiottomien voittojen leikkaamisesta yleiskatteellisella verolla. Linjauksen mukaan veron ulkopuolelle olisi tullut jättää energiapolitiikan kohteena olevat tuotantoteknologiat, kuten tuulivoima, pienvesivoima sekä sähkön ja lämmön yhteistuotanto. Veron kohteeksi olisivat jääneet tällöin vesivoima ja ydinvoima. Näistä veron ulkopuolelle olisi rajattu vielä Kioton sopimuksen hyväksymisen jälkeen (vuosi 1997) rakennettu tai rakennettava uusi kapasiteetti, koska tuottajien katsottiin investoineen ja investoivan tähän kapasiteettiin Suomen päästövelvoitteiden helpottamiseksi. Päätöksen reunaehtona oli lisäksi, että veroa ei tulisi kohdistaa niin sanottuun Mankala-tuotantoon.

#### **Laatikko 4.4. Mankala-tuotanto ja muut windfall-veroon liittyvät kysymykset**

Mankala-tuotannolla tarkoitetaan teollisuuden omatuotanto- ja osakuussähkötuotantoa. Sen osuus sähköntuotannosta on hieman yli 40 prosenttia. Windfall-veron käyttöönottoa koskeneissa jatkoselvityksissä todettiin, että omatuotanto- ja osakuussähköntuotannon poikkeukset eivät todennäköisesti olisi mahdollisia valtioneuvoston vuosiksi. Komissio on myös pyytänyt Suomelta selvitystä Mankala-tuotannon kohtelusta elinkeino- ja arvonlisäverotuksessa. Sähköntuotannon windfall-veron käyttöönottoa on lykätty, kunnes siihen liittyviin EU-oikeudellisiin kysymyksiin on saatu vastaus. Sähköntuotannon windfall-vero olisi kuitenkin todennäköisesti otettavissa käyttöön, jos Mankala-tuotannon erityiskohtelusta luovuttaisiin. Tällöinkin valtioneuvoston päätökset tulisivat sovellettaviksi, jos joitakin tuotantomuotoja tai sähkön jakeluteitä suljettaisiin veron ulkopuolelle, minkä vuoksi veron EU-lainsäädännön mukaisuudesta tulisi varmistua ennen sen käyttöönottoa.

Windfall-vero olisi luonteeltaan valtiollinen kiinteistövero, joka perustuisi voimalaitoksen jälleenhankinta-arvoon. Veroa koskevissa selvityksissä verotuotoksi on arvioitu 33 milj. euroa, jos kiinteistöveron määrä vastaisi sähköveron tasoa 1 e/MWh ja vero kannettaisiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti Mankala-tuotannon verovapautta lukuun ottamatta. Tästä vajaa neljännes eli noin 7 milj. euroa kohdistuisi teollisuuteen. Jos veropohja olisi mahdollisimman laaja ja verotaso maltillinen, esimerkiksi 3–4 e/MWh, erillinen teollisuuden kustannusnousun kompensointi ei olisi välttämätöntä. Edellä mainitulla verotasolla verotuotto olisi 100–130 milj. euroa vuodessa. Verovel-

vollisia olisi noin pari sataa. Ydinvoimaan ja vesivoimaan kohdistettava windfall-vero ei arvioiden mukaan vaikuttaisi sähkön tukkuhintaan. Verolla ei olisi vaikutusta myöskään sähkön vähittäishintoihin, sillä pääosa Suomessa myydystä vähittäissähköstä seuraa sähköpörssin hinnanmuodostusta, jossa windfall-vero ei näkyisi. Windfall-vero nostaisi sen sijaan teollisuuden omaan käyttöönä tuottaman sähkön sekä teollisuuden osakkuuslaitoksistaan hankkiman sähkön hintaa, kun Mankala-tuotannolle ei myönnettäisi vapautusta verosta.

#### 4.4 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä on väliraportissaan esittänyt maltillista verotuksen painopisteen siirtämistä työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Yleistä kulutusveroa eli arvonlisäveroa koskevat ehdotukset on esitetty väliraportin luvussa 5. Arvonlisäverotuksen lisäksi työryhmä esittää muutoksia myös valmisteverotukseen.

Valmisteverot kohdistuvat hyvin erityyppisiin hyödykkeisiin. Osa hyödykkeistä on välttämättömyshyödykkeitä, joiden kysyntä ei ole kovinkaan joustavaa. Välttämättömyshyödykkeiksi voidaan lukea esimerkiksi asuntojen lämmitykseen käytettävät lämmityspolttoaineet ja sähkö. Toiset valmisteverotuksen kohteena olevista tuotteista eivät sen sijaan ole kuluttajille välttämättömiä ja ne voivat aiheuttaa terveydellisiä tai sosiaalisia haittoja ainakin liiallisesti käytettyinä. Tällaisia hyödykkeitä ovat esimerkiksi alkoholi ja tupakkatuotteet.

Työryhmä katsoo, että terveydelle haitallisten tuotteiden valmisteveroja tulisi korottaa maltillisesti. Huomioon on kuitenkin otettava veronkorotusten vaikutukset matkustajatuontiin ja harmaisiin markkinoihin sekä näistä aiheutuvat häiriöt kotimaisilla markkinoilla. Liian suuret korotukset voivat johtaa kulutuksen siirtymiseen Suomessa verotetuista tuotteista matkustajatuontina tai laittomasti maahan tuotujen tuotteiden kulutukseen, millä olisi kielteisiä vaikutuksia sekä verotuottoihin että kansanterveyteen. Myös vuoden 2011 alussa voimaan tulevan makeisten ja jäätelön valmisteveron vaikutuksia on seurattava.

Terveysverojen veronkorotukset tulisi kohdistaa ensisijaisesti virvoitusjuomaveroon, alkoholiveroon ja makeisten ja jäätelön valmisteveroon. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että makeisten ja jäätelön valmisteveron veropohjaa laajennetaan ja sokeriveron käyttöönoton mahdollisuuksia selvitetään. Tupakkaveroon ei esitetä muutoksia. Tupakkaveron määrä seuraa automaattisesti tupakan hinnan muutoksia ja inflaation lisäksi myös arvonlisäveron korottaminen nostaa tupakan valmisteveroa. Tupakkaveron korottaminen voisi myös johtaa tupakan harmaatuonnin hallitsemattomaan kasvuun.

Ympäristö- ja energiaveroihin on tehty viime vuosina useita ympäristöperusteisia rakenneuudistuksia. Työryhmä ei esitä verojen rakenteeseen muutoksia. Verotasoja on tarkasteltu ottaen huomioon energia- ja ilmastopoliittiset tavoitteet, joiden toteutumista voidaan tukea kansallisilla veroratkaisuilla erityisesti päästökauppasektorin ulkopuolella, kuten liikenteessä. Liikenteen päästöjen



vähentämiseksi työryhmä pitääkin perusteltuna sekä liikennepolttoaineiden valmisteveron että hiilidioksidipäästöihin perustuvan ajoneuvoveron perusveron korottamista nykyisestä. Myös autoveron tasoa tulisi tarkastaa verotuottojen ja ohjauvaikutuksen säilyttämiseksi. Työryhmä katsoo lisäksi, että lämmityspolttoaineiden ja kuluttajasähkön verotasoa on mahdollista korottaa edelleen maltillisesti, vaikka verotasoihin on ehdotettu huomattavia korotuksia vuoden 2011 alusta lukien. Sekä liikenne- että lämmityspolttoaineiden verotason muutokset tulisi tehdä uutta verorakennetta noudattaen.

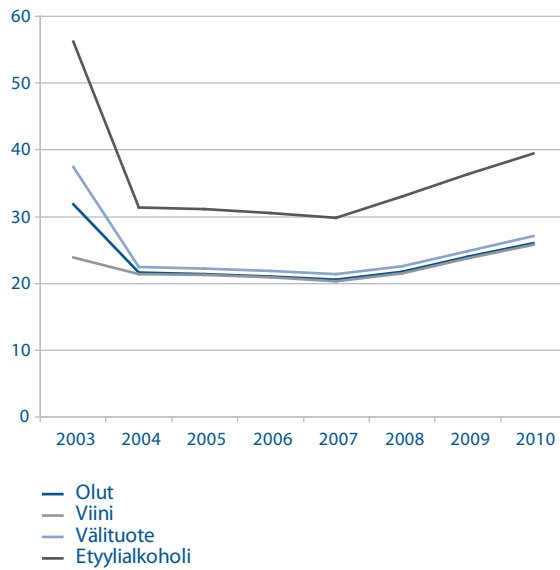
Valmisteverojen korotusten vaikutukset ovat regressiivisempiä kuin esimerkiksi arvonlisäveron korotuksen vaikutukset. Työryhmä on kuitenkin todennut, että regressiivisyys vaikuttaa eri tavoin eri hyödykkeiden kohdalla riippuen siitä, onko kyseessä välttämättömyshyödyke vai ei. Vaikka esimerkiksi virvoitusjuomien, makeisten ja alkoholin valmisteveron korottaminen vaikuttaa voimakkaimmin alimpiin tuloluokkiin, verojen korottamisella voidaan saavuttaa terveyshyötyjä, jos hinnan nouseminen johtaa tuotteiden kulutuksen vähentymiseen. Energia- ja ympäristöverot kohdistuvat terveysveroja enemmän hyödykkeisiin, joiden kulutukseen ei voida vaikuttaa vastaavalla tavalla. Energia- ja ympäristöverojen korotukset voivat siten olla terveysverojen vaikutuksia pysyvämpiä. Jo päätetyt, vuoden 2011 alussa voimaan tulevat energiaverojen korotukset ovat kuitenkin mittaluokassa selvästi suurempia kuin työryhmän korotusehdotukset.

## LIITE 4.1 Taulukoita ja kuvia

**TAULUKKO 1. Valmisteverojen verotuotot 2004–2010 (milj. euroa)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010' (ennuste)
Tupakkavero	600	607	625	624	630	689	697
Alkoholijuomavero	1071	973	992	1015	1092	1207	1295
Virvoitusjuomavero	39	35	35	35	35	35	35
Energiaverot	2901	2885	2946	2938	3192	3149	3200
Juomapakkauksero	-	22	31	41	15	12	12
Autovero	1235	1277	1304	1217	1016	687	958
Ajoneuvovero	642	536	567	612	637	654	668
Jätevero	42	53	55	56	52	45	52

**KUVIO 1. Alkoholiveron tason muutokset 2003–2010 korjattuna inflaatiolla vuoden 2010 arvoon**



**TAULUKKO 2. Sataprosenttisen alkoholin kulutus Suomessa 2003–2009**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tilastoitu kulutus	7,7	8,2	8,2	8,4	8,7	8,5	8,3
Tilastoimaton kulutus	1,7	2,1	2,3	1,9	1,8	1,9	1,9
Kokonaiskulutus	9,4	10,3	10,6	10,3	10,5	10,4	10,2

**TAULUKKO 3. Alkoholin arvioidut matkustajatuontimäärät 2005–2009 (miljoonaa litraa). Lähde: Valvira/TNS Gallup**

	2005	2006	2007	2008	2009
Olut	34,6	25,2	21,8	20,7	26,3
Siideri	5,7	4,3	5,9	5,5	6,5
Long drink -juomat	6,1	6,3	8,4	6,5	9,9
Miedot viinit	8,9	8,0	6,4	7,3	8,1
Välituotteet	2,3	2,0	1,6	2,1	2,5
Väkevät	11,8	8,9	9,0	9,6	9,4
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>69,4</b>	<b>54,7</b>	<b>53,1</b>	<b>51,7</b>	<b>62,7</b>

**TAULUKKO 4. Alkoholivero EU-maissa sataprosenttisena alkoholina mitattuna sekä EU-maiden kysyimmän tupakkamerkin hinta heinäkuussa 2010.**

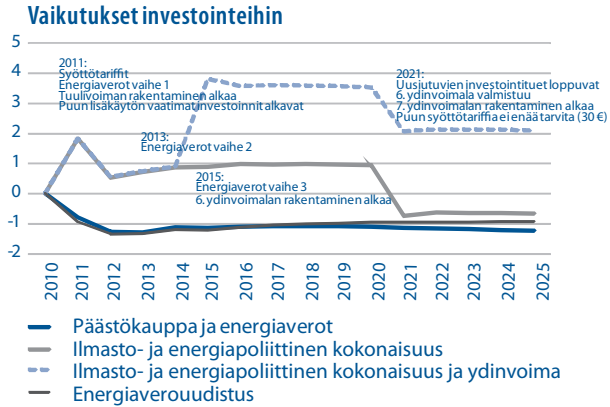
Lähde: European Commission (2010): Excise Duty Table Part I ja III

ALKOHOLI* (€/litra puhdasta alkoholia)					TUPAKKA** (€/20 kpl)
	Väkevät	Välituotteet	Viini	Olut	
EU:n minimivero	5,50	2,14	0,00	1,87	
Bulgaria	5,62	2,19	0,00	1,92	2,11
Kypros	5,98	2,14	0,00	4,78	2,82
Romania	7,50	7,86	0,00	1,87	2,32
Italia	8,00	3,26	0,00	5,88	3,80
Espanja	8,30	2,64	0,00	2,28	3,40
Slovenia	10,00	4,76	0,00	10,00	2,50
Itävalta	10,00	3,48	0,00	5,00	4,00
Portugali	10,09	2,80	0,00	6,96	3,50
Unkari	10,22	3,89	0,00	5,85	2,26
Luxemburg	10,41	3,19	0,00	1,98	3,68
Slovakia	10,80	3,95	0,00	4,13	2,42
Tsekin tasavalta	11,21	4,38	0,00	2,45	2,48
Puola	11,68	3,57	3,38	4,60	1,87
Latvia	12,56	4,71	5,78	3,08	2,15
Liettua	12,79	4,19	5,21	2,46	2,20
Saksa	13,03	7,29	0,00	1,97	4,95
Malta	14,00	7,14	0,00	1,88	4,00
Viro	14,19	7,44	6,65	5,43	2,04
Alankomaat	15,04	5,85	6,41	5,50	5,05
Ranska	15,12	10,63	0,32	2,71	5,60
Belgia	17,52	4,72	4,28	4,28	4,84
Tanska	20,15	5,88	7,50	6,84	4,97
Kreikka	24,50	4,86	0,00	6,50	3,20
Iso-Britannia	26,12	15,68	22,46	19,01	6,91
Irlanti	31,13	18,12	23,84	15,71	8,50
Suomi	39,40	27,05	25,73	26,00	4,40
Ruotsi	49,21	21,11	19,25	16,29	4,91

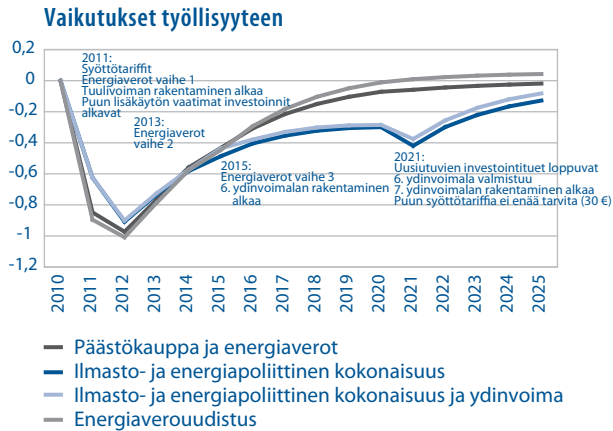
\* Alkoholipitoisuutena käytetty oluella 5, viinillä 11 ja välituotteilla 21 tilavuusprosenttia.

\*\* Kysyimmän savukemerkin hinta (20 kpl).

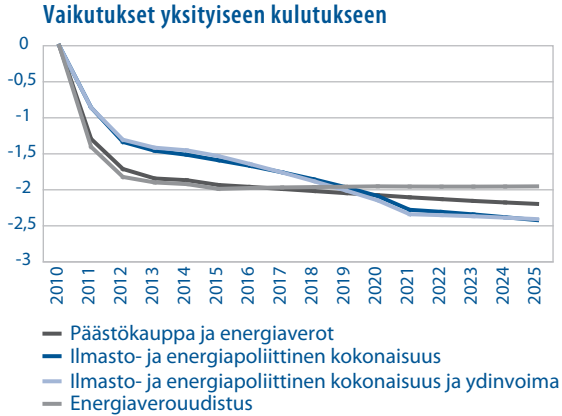
**KUVIO 2. Energia- ja ilmastopoliittisten toimenpiteiden vaikutukset investointeihin**



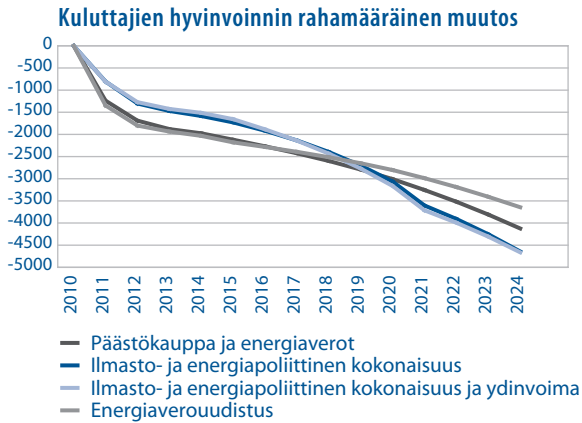
**KUVIO 3. Energia- ja ilmastopoliittisten toimenpiteiden vaikutukset työllisyyteen**



#### KUVIO 4. Energia- ja ilmastopoliittisten toimenpiteiden vaikutukset yksityiseen kulutukseen



#### KUVIO 5. Energia- ja ilmastopoliittiset toimenpiteet ja kuluttajien hyvinvoinnin rahamääräinen muutos



#### Taulukko 5. Lämmitysmuotojen jakautuminen eri talotyypeillä vuonna 2008.

Lähde: Tilastokeskus

	Pientalot		Kerrostalot		Rivitalot	
	Määrä	%-osuus	Määrä	%-osuus	Määrä	%-osuus
Sähkö	460 000	42	2 300	4	24000	32
Öljy, kaasu	250 000	23	9 500	17	17 000	23
Kaukolämpö	50 000	5	42 000	75	33 000	44
Puu, turve	260 000	24	1 000	2	600	0,8
Muut	80 000	7	1 200	2	400	0,5
YHTEENSÄ	1 100 000		56 000		75 000	

## 5 Asumisen verotus

### 5.1 Johdanto

Asuntoja voidaan pitää kestokulutushyödykkeinä, joilla on muutamia erityispiirteitä. Asuntojen keskeinen ominaisuus on se, että ne on sidottu tiettyyn paikkaan. Asuinalueen palvelut ja viihtyisyys vaikuttavat suoraan asunnon haluttavuuteen. Tämän takia asuntomarkkinat ovat hyvin paikallisia ja hintataso vaihtelee alueiden välillä. Lisäksi omistusasujille oma asunto on sijoituskohde. Valtaosalle suomalaisista kotitalouksista asunto ja sen rahoittamiseksi otettu asuntolaina ovat ylivoimaisesti suurimmat varallisuuserät. Sekä asunnon hallintamuotoon että oman asunnon rahoitukseen vaikuttaa kotitalouden elinkaari: nuoret ovat muita kotitalouksia todennäköisemmin vuokralla ja iäkkäämmillä omistusasujilla on muita omistusasujia todennäköisemmin velaton oma asunto.

Julkinen valta vaikuttaa asuntojen tarjontaan ja kysyntään monilla eri tavoilla. Vaikka tässä luvussa ensisijaisen kiinnostuksen kohteena on verotus, tarkastelussa pyritään huomioimaan myös muita asuntopoliittisia toimia erityisesti, jos niillä on suora yhteys verotukseen.

Luvussa käsitellään ensin lyhyesti erilaisia asuntopoliittikan tavoitteita. Sen jälkeen tarkastellaan tarkemmin asumisen suoria tukia ja asumisen verotusta. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan Suomen asumisen verotusta taloustieteellisen kirjallisuuden valossa ja pohditaan kirjallisuuden perusteella verotuksen uudistamistavoitteita. Lopuksi esitellään lyhyesti muutamia konkreettisia uudistusmalleja.

### 5.2 Asuntopoliittikan tavoitteita

Yksi asuntopoliittikan tavoite on kohtuuhintaisen asumisen mahdollistaminen kaikille kotitalouksille. Usein on epäselvää, mitä kohtuuhintaisella asu-

misella tarkoitetaan.<sup>1</sup> Yksi hyvä tapa arvioida, onko asumisen hinta kohtuullinen, on verrata asuntojen hintoja rakennuskustannuksiin. Tällä mittarilla arvioituna asumisen hintaa voidaan pitää kohtuullisena, jos asuntojen hintataso on lähellä rakennuskustannuksia. Jos sen sijaan asuntojen hintataso on huomattavasti korkeampi kuin rakennuskustannukset, alueella asuminen ei ole kohtuuhintaista syystä tai toisesta.

Kohtuuhintaisen asumisen tavoitteen kannalta tärkeä huomio on se, että asuntomarkkinoiden paikallisuuden takia asumisen hinta vaihtelee alueittain. Hintaerot voivat johtua useista eri tekijöistä, mutta ne heijastavat ainakin sitä, kuinka houkuttelevana aluetta pidetään, millaiset asuntojen ja maan markkinaolosuhteet alueella ovat ja minkälaista sääntelyä alueella harjoitetaan.

Lisäksi on huomioitava se, että hintatason muutokset jollakin alueella heijastuvat suoraan omistusasujien varallisuuteen. Asuntojen hintojen lasku tiettyllä alueella heikentää sellaisen omistusasujan, joka aikoo myydä asuntonsa ja muuttaa pois alueelta, taloudellista tilannetta. Toisaalta se parantaa sellaisen kotitalouden tilannetta, joka muuttaa alueelle ja haluaa ostaa asunnon. Hintatason lasku ei siis mitenkään välttämättä hyödytä kaikkia kotitalouksia.

Toinen tyypillinen asuntopolitiikan tavoite näyttää olevan omistusasumiseen kannustaminen. Tämä ilmenee mm. siinä, että omistusasumista kohdellaan verotuksessa kevyemmin kuin vuokra-asumista ja että erityisesti ensiasunnon ostajille suunnataan kohdennettuja verohuojennuksia. Tämä tavoite voi perustua esimerkiksi siihen, että omistusasumisesta ajatellaan seuraavan positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tämä tarkoittaa, että omistusasuminen vaikuttaa positiivisesti naapurustoon tavalla, jota omassa asunnossa asuvat eivät itse ota päätöksenteossaan huomioon. Toinen perustelu omistusasumiseen kannustamiselle voi olla se, että kotitalouksia halutaan kannustaa säästämiseen ja tämä kannustin voidaan toteuttaa tehokkaasti nimenomaan asuntosäästämisen kautta.

Koska asunto on välttämättömyyshyödyke, yksi asuntopolitiikan tavoite on se, että turvataan asumismahdollisuudet myös hyvin pienituloisille kotitalouksille. Pienituloisten kotitalouksien tukeminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä asuntomarkkinoiden toimintaan puuttumista. Ongelman ratkaisu liittyy siihen, mitkä ovat tehokkaat tavat tukea pienituloisia. Usein ratkaisu voi sisältää esim. asumismenoihin korvamerkittyjä tukia.

Erityisesti suurilla metropolialueilla yksi asuntopolitiikan tavoite on asuinalueiden eriytymisen ehkäiseminen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että pyritään estämään sellaisten asuinalueiden syntyminen, joihin keskittyy pienituloisia.

Viime vuosina yhdeksi asuntopolitiikan tavoitteeksi on noussut yhdyskuntarakenteen hajautumisen estäminen. Tämä tavoite liittyy laajemminkin asumisen ja liikkumisen ympäristövaikutuksiin, mutta heijastaa erityisesti EU:n

<sup>1</sup> Usein asiaa lähestytään niin, että suhteutetaan asumismenot käytettävissä oleviin tuloihin. Tässä määrittelyssä on se ongelma, ettei sen avulla pystytä erottamaan toisistaan tulotasoa ja asumisen hintaa: Asumismenot suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin voivat olla korkeat sen takia, että hintataso on korkea tai sen takia, että kotitalouden tulot ovat pienet.



tavoitteita kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi. Asumisen ja liikenteen päästöt muodostavat suuren osan päästökauppajärjestelmän ulkopuolella olevista kasvihuonekaasupäästöistä ja niiden hillitseminen edellyttää kansallisia toimenpiteitä.

Kaikkiin edellä kuvattuihin kysymyksiin liittyy oma tutkimuserinteensä. Osa niistä on suoraan sidoksissa verotukseen, toisten kohdalla yhteys on epäselvempi. Verotuksen yhteyttä asuntopoliittisiin tavoitteisiin voidaan selvittää tarkastelemalla asuntomarkkinoiden toimintaa ja sitä, miten erilaiset kysyntään ja tarjontaan kohdistuvat julkisen vallan toimet vaikuttavat markkinoilla.

### 5.3 Asuntomarkkinoiden toimintamekanismi ja kapitalisoituminen

Asuntomarkkinat ovat paikallisia, koska asuntojen sijaintia ei voi muuttaa ja asunnot ovat hyvin pitkäikäisiä. Edellä mainituista tekijöistä seuraa myös se, että valtaosa asuntokannasta on vanhaa ja uustuotanto muodostaa vain pienen osan koko tarjonnasta. Esimerkiksi Suomessa vuosina 2000-2008 asuntokannan vuotuinen kasvu on vaihdellut 1,1 ja 1,4 prosentin välillä (Tilastokeskus, 2009b).

Asuntomarkkinoiden alueellisuuden takia mahdolliset ongelmatkin ovat alueellisia ja erilaisia vaikkapa pääkaupunkiseudulla ja haja-asutusalueilla. Tämä tarkoittaa sitä, että valtakunnallinen politiikka, on kyseessä sitten verotus tai suorat tuet, vaikuttaa eri tavoin eri alueilla.

Lyhyellä aikavälillä asuntojen tarjonta on väistämättä jäykkää: Jos asuntojen kysyntä kasvaa yllättäen jollakin alueella, hintataso nousee. On mahdollista, että hinnannousun seurauksena uusia asuntoja tulee markkinoille. Pitkällä aikavälillä tämä tarkoittaa, että alueella asuntojen hintataso ei pääse nousemaan huomattavasti korkeammaksi kuin rakennuskustannukset. Jos sen sijaan asuntojen hintataso pysyy hyvin korkeana verrattuna rakennuskustannuksiin, eikä uutta tarjontaa synny, jokin rajoittaa uusien asuntojen rakentamista. Rakentamiselle voi olla luonnollisia rajoitteita, kuten maan niukkuus tai rakentamisen vaikeus, esimerkiksi kaavoituksella luotuja keinotekoisia rajoitteita tai rakentamista voi rajoittaa kilpailun puute.

Seuraavaksi pohditaan esimerkin avulla, miten erilaiset julkisen vallan toimenpiteet vaikuttavat erilaisilla asuntomarkkinoilla. Oletetaan, että julkinen valta haluaa kasvattaa asumisväljyyttä ja ajatellaan, että se voi tukea joko asumisen kysyntää tai tarjontaa.

Tarkastellaan ensin tapausta, jossa tarjontarajoitteita ei ole ja jossa asuntojen hintataso on lähellä rakennuskustannusta. Jos kotitalouksille annetaan asumiskysyntään sidottuja verohelpotuksia tai suoria tukia, kullakin markkinahinnalla kotitaloudet kuluttavat enemmän asumista kuin aikaisemmin.

Kysynnän kasvu johtaa alueella tarjonnan kasvuun ja seurauksena on asumisväljyyden kasvaminen. Se, minkälaisia kysyntätukia kannattaa käyttää, riippuu siitä halutaanko kannustaa yleisesti asumispalveluiden kulutukseen vai tukea tiettyjä erityisryhmiä.

Alueella, jolla asuntojen hinnat ovat selvästi korkeammat kuin rakennuskustannukset, uuden asuntotuotannon tarjonta on jäykkää. Jos kotitalouksien asumiskysyntää tuetaan, lisääntynyt kysyntä johtaa asuntojen hintatason nousuun, koska tarjonta ei reagoi muutokseen. Tuki siis kapitalisoituu asuntojen hintoihin. Ääritapauksessa kotitaloudet kuluttavat yhtä paljon asumista kuin aikaisemminkin, mutta hintataso on tuen verran korkeampi. Jos kysyntätuet kapitalisoituvat asuntojen hintoihin, ne hyödyttävät korkeintaan asuntojen nykyisiä omistajia. Samalla tavalla esimerkiksi kiinteistövero kapitalisoituu asuntojen hintaan: veron korottaminen laskee asuntojen hintatasoa ja kohdistuu siten erityisesti nykyisiin omistajiin.

## 5.4 Asumisen tuet ja verot Suomessa

### 5.4.1 Asumistuet

Tärkeimmät julkisen sektorin myöntämät asumistuet ovat yleinen asumistuki, eläkeläisten asumistuki ja opiskelijoiden asumislisä. Kaikesta asumistuesta noin 43 % on yleistä asumistukea, noin 33 % eläkkeensaajan asumistukea ja noin 24 % opintotuen asumislisää. Yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki ovat tulosidonnaisia, pienituloisille suunnattuja tukia. Vuonna 2009 ne olivat yhteensä 1 136 milj. euroa. (KELA, 2010.) Lisäksi toimeentulotuella korvataan asumismenoja noin 300 miljoonalla eurolla (Honkanen, 2010).

Yleinen asumistuki määräytyy kotitalouden koon, sen jäsenten pysyvien kuukausitulojen ja asumismenojen perusteella (laatikko 5.1). Yleistä asumistukea maksetaan sekä vuokra- että omistusasunnoissa asuville.

### Laatikko 5.1. Yleisen asumistuen määräytyminen

Yleisen asumistuen suuruus määräytyy kotitalouden koon, jäsenten pysyvien kuukausitulojen ja asumismenojen perusteella. Tukeen vaikuttaa myös asunnon sijaintikunta ja kotitalouden jäsenten yhteenlaskettu omaisuus (lukuun ottamatta omassa käytössä olevaa asuntoa). Bruttokuukausitulojen, sijaintikunnan ja ruokakunnan henkilömäärän perusteella lasketaan ns. perusomavastuuosuus.

Asumistukea maksetaan kohtuullisten asumismenojen perusteella. Se, mitä menoja kotitalous voi sisällyttää asumismenoihin, vaihtelee. Vuokralaisella asumismenot muodostuvat pääasiassa asunnon vuokrasta. Osakehuoneistossa asuvan omistusasujan asumismenoihin lasketaan rahoitus- ja hoitovastike, joka sisältää kiinteistöveron, mutta omakotitaloasujan kiinteistövero ei lasketa asumismenoksi. Kaikki omistusasujat saavat laskea asumismenoihin vain 55 % asuntolainan koroista.

Kohtuulliset asumismenot eivät voi ylittää vuosittain vahvistettavia enimmäismääriä. Enimmäisasumismenoihin vaikuttavat asunnon sijainti, valmistus- tai perusparantamisvuosi, pinta-ala ja lämmitysjärjestelmä. Jos ruokakunnan edellä kuvatut asumismenot ylittävät enimmäismäärän, ruokakunta maksaa perusomavastuuosuuden lisäksi enimmäismäärän ylittävän osan itse (tai sitä katetaan toimeentulotuella). Samoin jos ruokakunta asuu asunnon enimmäispinta-alaa suuremmassa asunnossa, asumistuki lasketaan vain hyväksyttävän enimmäispinta-alan mukaan. Asumistuki on 80 prosenttia perusomavastuuosuuden ylittävistä kohtuullisista asumismenoista.

SATA-komitea on ehdottanut merkittäviä muutoksia asumistuen määräytymisperusteisiin.

Vuonna 2009 yleisen asumistuen saajia oli yli 16 % edellisvuotta enemmän, yhteensä noin 162 000 ruokakuntaa. Yli 90 prosenttia tuen saajista asui vuokralla. (KELA, 2010)

Eläkkeensaajan asumistukea maksetaan kansaneläkkeen, perhe-eläkkeen- ja rintamasotilaseläkkeen saajille. Tukea myönnettäessä otetaan huomioon asumismenot, vuositulot, omaisuus ja perhesuhteet. Eläkkeensaajan asumistuen piiriin kuuluvat sekä vuokra- että omistusasunnoissa asuvat. Vuonna 2009 eläkkeensaajan asumistukea sai noin 178 000 henkilöä. Lähes 90 % tuensaajista asui vuokralla. (KELA, 2010)

### 5.4.2 Rahoitustuet

Aravajärjestelmä on julkisen sektorin tärkein ja pitkäaikaisin asuntotuotannon rahoitusmuoto. Yli puolet Suomen vuokra-asuntokannasta on valtion lainoittamia ns. ara-asuntoja. Valtaosa valtion tukemista lainoista onkin käytetty vuokra-asuntojen tuotantoon. Arava- ja korkotukiasuntoja ovat tuottaneet ja omistavat pääasiassa kunnat ja yleishyödylliset yhteisöt. Lainat myöntää Asumisen rakentamis- ja kehittämiskeskus (vuoteen 2008 asti Valtion Asuntorahasto).

Valtion tukemille asunnoille on säädetty vuokran määrittystä sekä asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat rajoitukset. Aukkaat valitaan sosiaalisin perustein (asunnontarve, varallisuus ja tulot). Ara-vuokra-asuntoja koskevat käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat yleensä voimassa 45 vuotta. Vanhoja aravataloja (pääosin ennen vuotta 1980 lainoitettuja) koskevat alkuperäisen rajoitusajan kuluttua vielä 10 vuoden ajan ns. jatkorajoitukset, jotka ovat lievemmät mm. asukasvalinnan ja luovutushinnan suhteen. Rajoitusajan päätyttyä vuokratasoa ei rajoiteta ja omistaja voi myydä asunnot markkinahintaan.

Aravataloja rakennettiin paljon erityisesti 1970-luvulla. Vuoden 2008 loppuun mennessä aravalainojen ja korkotukilainojen tuella oli rakennettu yhteensä noin 470 000 vuokra-asuntoa. Arava-asuntojen rakentaminen on vähentynyt rajusti 1990-luvulta alkaen (ks. liitteen 5.1 kuvio 1) samalla kun vuokrasääntelyä on purettu ja rahoitusmarkkinoiden toiminta on asteittain vapautunut. Vuoden 2009 taantumassa tuettu vuokra-asuntotuotanto kääntyi kasvuun. (Ks. liitteen 5.1 taulukko 1). Huomattava osa uudesta tuotannosta on ns. välimallin asuntoja, jotka voidaan muuttaa omistusasunnoiksi 5 tai 10 vuoden kuluttua.<sup>2</sup>

### 5.4.3 Asumisen verot ja verotuet Suomessa

#### Nykytilanne

Edellä kuvattujen asumisen suorien tukien lisäksi kotitalouksien asumisvalintoihin vaikutetaan verotuksella.

Ensinnäkin asuntojen myyntivoitoista peritään luovutusvoittovero. Poikkeuksen tekee oman asunnon myyntivoitto, joka ei ole veronalaista tuloa, jos omistaja on käyttänyt asuntoa yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan omana tai perheensä vakituisena asuntona. Samassa tilanteessa oman asunnon myyntitappio ei vastaavasti ole vähennyskelpoinen. Omasta asunnosta saatuu myyntivoittoon siis kohdistuu kevyempi verotus kuin muista sijoituskohteista (kuten vuokra-asunnot) saatuihin myyntivoittoihin. Tämä verotuki on sitä suurempi, mitä kireämpää muiden sijoituskohteiden luovutusvoittoverotus on.

Asunnon vaihtamiseen kohdistuu kuitenkin lähes aina varainsiirtovero. Asunto-osakkeiden osalta vero on 1,6 % ja kiinteistöjen osalta 4 % kauppahinnasta. Alle 40-vuotias ensiasunnon ostaja on vapautettu varainsiirtoverosta.

Sekä vuokra- että omistusasumisen kustannukseen vaikuttaa myös kiinteistövero siltä osin kuin se kohdistuu rakennuksiin. Kiinteistöveron saajia ovat kunnat ja kiinteistöveroprosentin suuruus on kuntien päätösvallassa lain sallimien rajojen puitteissa.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 1990-luvulle asti Suomessa asunnot olivat käytännössä joko omistus- tai vuokra-asuntoja. Sen jälkeen erilaiset välimuodot, kuten asumisoikeusasunnot ja osaomistusasunnot ovat yleistyneet erityisesti pääkaupunkiseudulla. Ks. tarkempi kuvaus esim. Laakso ja Kostiainen (2009).

<sup>3</sup> Suomen kiinteistöverotuksen yksityiskohdat esitellään tarkemmin raportin luvussa 3.

Vuokra-asunnon tuotosta (vähennysten jälkeen) maksetaan pääomatuloveroa. Sen sijaan omassa asunnossa asuva ei Suomessa maksa vastaavaa veroa. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen valta perii kustakin asunnosta enemmän veroa, jos se on vuokratyössä kuin jos asunnon omistaja asuu siinä itse. Tämä epäsymmetrinen verokohtelu aiheuttaa omistus- ja vuokra-asumisen välille kustannuseron. Suomessa tätä verotukea kutsutaan asuntotulon (*imputed rental income*) verottomuudeksi.

Asuntolainan korot voidaan vähentää rajoituksetta pääomatuloista. Jos asuntolainan korkojen yhteismäärä on suurempi kuin veronalaiset pääomatulot, muodostuu pääomatulolajin alijäämä, jonka perusteella verovelvollisella on oikeus tehdä alijäämähyvitys. Alijäämähyvitys tehdään pääomatuloveroprosentin suuruusena suoraan ansiotulojen verosta. Ensiasunnon ostaja saa tehdä alijäämähyvityksen kaksi prosenttiyksikköä korkeampana kuin pääomatuloverokanta. Korotetun alijäämähyvityksen saa niin kauan kuin ensiasuntoa varten otettua lainaa on jäljellä, kuitenkin enintään kymmeneltä vuodelta. Alijäämähyvityksen määrälle on säädetty useita erisuuruisia kattoja, joten periaatteessa nykyjärjestelmässä asuntolainojen korkojen vähennysoikeutta rajoitetaan, jos kotitaloudella ei ole tarpeeksi pääomatuloja (laatikko 5.2).

### Laatikko 5.2. Alijäämähyvityksen katto

Alijäämähyvityksen enimmäismäärä on 1400 euroa täysi-ikäiselle verovelvolliselle ja 2800 euroa pariskunnalle. Alijäämähyvityksen kattoa korotetaan alaikäisten lasten perusteella. Yhdestä lapsesta korotus on 400 euroa ja kahdesta tai useammasta lapsesta 800 euroa. Esimerkiksi nelihenkiselle kotitaloudelle alijäämähyvityksen katto on siis 3600 euroa.

Jos asuntolainan korko on 3 %, 28 % pääomaverokannalla nelihenkiselle perheelle katto tulee vastaan noin 430 000 euron asunnonlainan kohdalla. Jos asuntolainan korko on 5 %, alijäämähyvityksen katto tulee sitovaksi, jos asuntolaina on suurempi kuin 257 000 euroa.

Koska alijäämähyvityksen katto on euomääräinen, asuntolainan korkotason vaihtelut vaikuttavat siihen, kuinka suuren lainan korot saa vähentää kokonaisuudessaan alijäämähyvityksenä. Alijäämähyvityksen katon rajat ovat pysyneet käytännössä muuttumattomina 2000-luvun ajan. Kattojen merkitys on siis vaihdellut korkotason vaihtelun mukana. (Liitteen 5.1 kuvio 2.)

Jos asuntolainan korkomenoista syntyneen alijäämän perusteella laskettu alijäämähyvityksen määrä ylittää alijäämähyvityksen katon, katon yli menevä alijäämän osa vahvistetaan verotuksessa pääomatulolajin tappioksi. Syntynyt tappio vähennetään tappiontasauksin seuraavan 10 vuoden aikana pääomatuloista. Pääomatulolajin tappion perusteella ei voi saada alijäämähyvitystä ansiotulon verosta, toisin sanoen aikaisempien vuosien tappioita ei voi vähentää alijäämähyvityksenä.

Taulukkoon 5.1 on koottu eri tukien määrät vuonna 2009. Asumiseen suunnatun kokonaistuen suuruuden arvioimiseksi taulukossa verotuet on rinnastettu suoriin tukiiin.

**TAULUKKO 5.1. Asumisen tuet vuonna 2009.** Lähde: VATT (2010) ja KELA (2010)

Asumisen tuet vuonna 2009	Milj. euroa
Asumistuet	1 136
Yleinen asumistuki	482
Eläkkeensaajan asumistuki	370
Opintotuen asumislisä	267
ARA:n tuotantotuki	250
RAY:n avutukset	37
Asuntolainojen korkovähennys	540
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 200
Asuntotuotannon verovapaus	2 000
Ensisäntöostajan vapautus varainsiitoverosta	95

Taulukosta nähdään, että merkittävimmät asumisen tuet kanavoidaan verojärjestelmän kautta omistusasujille. Verotuilla tuetaan yleisesti omistusasunnossa asumista eikä niihin liity tarveharkintaa. Suorat asumistuet, erityisesti yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki, sen sijaan ovat tulosisäntöisiä tukia pienituloisille kotitalouksille. Niihin siis ovat oikeutettuja vain pienituloiset kotitaloudet riippumatta siitä, asuvatko ne omassa vai vuokra-asunnossa. Koska valtaosa pienituloisista kotitalouksista asuu vuokra-asunnossa, on luonnollista, että myös valtaosa yleisestä ja eläkkeensaajan asumistuesta kanavoituu sellaisille kotitalouksille, jotka asuvat vuokra-asunnossa.

### Miten tähän on tultu?

Omistusasujien asuntotuloa verotettiin Suomessa vuoteen 1993 asti, jolloin toteutettiin laaja pääomatuloverouudistus. Jo ennen asuntotulon verotuksesta luopumista sen verotus oli hyvin lievää. Asuntotulon verotus perustui asuntotulojen verotusarvoihin ja 3 prosentin tuotto-oletukseen. Verotusarvot olivat selvästi markkina-arvojen alapuolella. Lisäksi jos asuntotulo oli pienempi kuin lain määräämä alaraja, se jätettiin verottamatta.

Ennen vuoden 1993 pääomatuloverouudistusta asuntolainan korkovähennys tehtiin veronalaisesta tulosta. Progressiivisesta verotuksesta johtuen korkovähennyksestä saatava rahamääräinen etuus oli sitä suurempi mitä suuremmat verotettavat tulot olivat. Toisaalta korkovähennysoikeuteen liittyi katto, joka vaihteli jonkin verran vuosittain.

Korkovähennysoikeus uudistettiin vuoden 1993 pääomatuloverouudistuksen yhteydessä. Vuodesta 1993 eteenpäin korkovähennyksen suuruus on mää-

räytynyt pääomatuloverokannan mukaan. Jos siis alijäämähyvityksen katto ei ole sitova, korkovähennys on yhtä suuri kaikille asuntovelallisille ensiasunnon omistajia lukuun ottamatta.

Vuoden 1993 uudistus rajoitti ainakin osalle omistusasujia korkovähennystä huomattavasti. Siihen liittyikin siirtymäaika, joka koski ennen vuotta 1993 nostettuja asuntolainoja. Ylimääräinen vähennys perustui vuoden 1992 asuntolainan korkoihin ja vuoden 1993 ansiotuloihin. Riippuen ansiotuloista vuonna 1993 vähennys oli enimmillään 17,5 % vuoden 1992 lainan koroista. Sen jälkeen vähennys pieneni 2,5 prosenttiyksiköllä vuosina 1994 ja 1995, minkä jälkeen se laskettiin 5 prosenttiin. (Viitamäki, 1999)

1980-luvun ja 1990-luvun alun asuntopoliittinen tilanne oli hyvin erilainen kuin nykyään. Ensinnäkin 1980-luvun lopulle asti luotonanto oli voimakkaasti säänneltyä. Tärkeitä pilareita säännöstelyssä olivat sekä erittäin lyhyet lainaajat että hyvin alhainen korkotaso. 1980-luvun lopun rahoitusmarkkinauudistukset muuttivat tilannetta asteittain ja johtivat (yhdessä nopean talouskasvun kanssa) asuntojen hintojen erittäin voimakkaaseen nousuun 1980-luvun lopussa (ks. esim. Bengs ja Loikkanen, 1991, ja Honkapohja ym. 2009). Toiseksi vuokrasääntely johti siihen, että vuokramarkkinat olivat hyvin ohuet ja jäykät suurissakin kaupungeissa. Yksityisen sektorin vuokra-asuntojen osuus koko asuntokannasta oli laskenut vuoden 1970 33 prosentista vuoden 1990 noin 12 prosenttiin (Lyytikäinen, 2008). Omistusasumisaste nousi Suomessa voimakkaasti, ja on arvioitu, että vuokramarkkinoiden toimimattomuus oli osittain kehityksen taustalla (Loikkanen ja Salo, 1992, ja Lyytikäinen, 2008).

## 5.5 Asumisen verotuksen tarkastelu tutkimuksessa

### 5.5.1 Omistus- ja vuokra-asumisen verotus

#### Asumisen käyttökustannus

Suomen verojärjestelmä on samankaltainen kuin monien muiden maiden järjestelmät omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelun suhteen. Valtaosassa EU:n jäsenmaita ja Yhdysvalloissa omistusasumisen tuottoa ei veroteta. Sen sijaan maat eroavat jonkin verran sen suhteen, sallitaanko asuntolainojen korkovähennys ja miten vähennys on toteutettu. Omistusasumisen tukeminen suhteessa vuokra-asumiseen näyttää olevan tyypillinen verojärjestelmien ominaisuus. Tästä syystä järjestelmää ja sen vaikutuksia on tutkittu paljon.

On selvää, että eri hallintamuodot eroavat toisistaan monin tavoin: Omistusasujan muuttokustannukset ovat korkeammat kuin vuokralaisen. Omistusasujalle asunto on myös sijoituskohde, kun taas vuokralaisen varallisuus ei ole sitoutunut asuntoon. Tämän takia omistus- ja vuokra-asujat kohtaavat erilaisia riskejä. Omistusasuja joutuu kantamaan asuntohinta- ja mahdollisesti kor-

koriskin, kun taas vuokralainen kohtaa riskin vuokran muutosten suhteen. Lisäksi omistusasujien asumisturva on usein parempi kuin vuokralaisilla. Hallintamuodon valintaan vaikuttaa myös se, että esimerkiksi kotitalouden, joka haluaa asua omakotitalossa, voi olla vaikeaa löytää sopivaa vuokra-asuntoa, koska omakotitalojen vuokramarkkinat ovat hyvin ohuet.

Jos verotus ja erilaiset tukimuodot eivät vaikuta vuokra- tai omistusasumisen kustannuksiin, edellä mainitut seikat ohjaavat kotitalouksien valintoja omistus- ja vuokra-asumisen välillä. Jotta voidaan arvioida, miten verotus vaikuttaa asumiskustannuksiin omistus- ja vuokra-asunnoissa, täytyy tietää, miten asumiskustannus määräytyy. Tätä tarkoitusta varten liitteessä 5.2 johdetaan asumiskustannus vuokralaiselle ja omistusasujalle olettaen, että he asuvat samanlaisessa asunnossa.<sup>4</sup>

Vuokralaisen asumiskustannus on yksinkertaisesti hänen maksamansa vuokra. Koska vuokranantajan täytyy ainakin pitkällä aikavälillä saada asunnosta tuotto, joka vastaa vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuottoa, vuokratason täytyy määräytyä siten, että vuokranantajan vuokra-asunnosta saama tuotto on yhtä suuri kuin tuotto, jonka vuokranantaja saisi, jos sijoittaisi vuokra-asuntoon käytetyt varat rahoitusmarkkinoille. Tämän tasapainoehdon avulla voidaan arvioida vuokralaisen asumiskustannus pääomamarkkinoiden tuottovaatimuksen, asunnon kulumisen ja ylläpitokustannusten, kiinteistöveron sekä asuntojen odotetun arvonnousun funktiona.

Omistusasujan asumiskustannukset on hyödyllistä esittää käyttämällä hyväksi pääoman käyttökustannuksen käsitettä. Käyttökustannus kertoo, kuinka paljon enemmän kotitalous voisi käyttää rahaa kulutukseen (ml. asuminen), mikäli se ei omistaisi asuntoa.

Vertaamalla omistus- ja vuokra-asujan käyttökustannusta, voidaan todeta seuraavaa: Ensinnäkin Suomen nykyinen verojärjestelmä, jossa asuntolainan korot saa vähentää pääomatuloista tai alijäämähyvityksenä ansiotulojen verosta, on neutraali omistusasunnon rahoitusmuodon suhteen. Omistusasujan asumiskustannus ei siis riipu siitä, rahoitetaanko asunto velalla vai omilla säästöillä. Toiseksi voidaan todeta, että samanarvoisissa asunnoissa asuvan vuokralaisen ja omistusasujan asumiskustannukset eivät ole samat. Ero johtuu pääosin siitä, että vuokranantaja maksaa vuokratulostaan (vähennysten jälkeen) pääomatuloveroa. Lisäksi vain vuokra-asumiseen kohdistuu luovutusvoittoverotus.<sup>5</sup> Samanlaisesta asunnosta maksetaan siis enemmän veroa, jos se on vuokratähtöissä kuin jos omistaja asuu siinä itse. Hallintamuotojen erilaisesta verokohTELUSTA seuraa omistusasujalle veroetu, joka vastaa asunnon arvon suuruisen vaihtoehtoisen sijoituksen veroa (tai asunnon arvon suuruisen asuntolainan

<sup>4</sup> Tarkastelu seuraa kirjallisuutta, ks. esim. Woodward ja Weicher (1989), Gervais (2002) ja Sørensen (2010). Tosin asumiskustannusten määrittelyssä esiintyy eroja mm. siinä suhteessa pidetäänkö kiinteistöveroa osana asumiskustannusta vai maksuna paikallisista palveluista.

<sup>5</sup> Näin on siinä tapauksessa, että omistaja on asunut asunnossa itse vähintään kaksi vuotta yhtäjaksoisesti.



korkovähennyksen arvoa). Pääomatuloverotuksen kiristäminen kasvattaa omistusasumisen veroetua verrattuna vuokra-asumiseen. Tämä johtuu sekä siitä, että omistusasujan oman pääoman vaihtoehtoiskustannus laskee että siitä, että korkovähennysoikeus kasvaa.

Nykyinen verojärjestelmä johtaa siihen, että useimmille kotitalouksille omistusasuminen on halvempaa kuin vuokra-asuminen. Järjestelmä siis kannustaa kotitalouksia valitsemaan omistusasumisen ja asumaan kalliimmissa asunnoissa verrattuna tilanteeseen, jossa omistusasumista verotettaisiin kuten vuokra-asumista. Vuokra-asumisen ja omistusasumisen välinen kustannusero ei riipu mitenkään kiinteistöverosta, joka kohdistuu Suomessa sekä vuokra- että omistusasumiseen.

### Omistusasumisen tukemisen perusteluja

Kuten edellä on todettu, yksi mahdollinen perustelu omistusasumisen suosimiselle verotuksessa suhteessa vuokra-asumiseen on omistusasumisen aiheuttamat positiiviset ulkoisvaikutukset. Jotta taloudenpitäjät ottaisivat nämä yhteiskunnalle aiheutuvat hyödyt huomioon omissa päätöksissään, tarvitaan julkisen vallan ohjausta. Tällaisessa tilanteessa voi olla perusteltua tukea omistusasumista.

Omistusasumisella on esitetty olevan monenlaisia positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka liittyvät esimerkiksi äänestyskäyttäytymiseen, kodin ylläpitoon, naapuruston viihtyisyyteen ja jopa lasten menestykseen. Taustalla on seuraava ajatus: Suuri osa omistusasujien varallisuudesta on sitoutunut varallisuuskohteeseen, jonka arvo riippuu paitsi asunnon koosta, sijainnista ja kunnosta myös naapuruston tai paikallisten palveluiden laadusta. Näin ollen omistusasujilla on kannustin pitää hyvää huolta naapurustostaan ja äänestää paikallisten julkishyödykkeiden puolesta, koska tällaiset investoinnit kapitalisoituvat heidän asuntojensa hintoihin.<sup>6</sup> Kapitalisoitumisesta johtuvat kannustimet ovat sitä suurempia, mitä joustamattomampaa naapuruston asuntotarjonta on. Vuokralaisilla nämä kannustimet ovat pienemmät: Samalla logiikalla tällaiset investoinnit nostavat heidän vuokriaan, jolloin paikallisista investoinneista saatava nettohyöty on luonnollisesti pienempi.

Lisäksi omistusasujan muuttokustannukset ovat suurempia kuin vuokralaisilla, mikä myös lisää omistusasujien kannustimia pitää huolta naapuruston laadusta. Vuokralaiset voivat muuttaa melko helposti pois alueelta, jonka vuokrataso-naapuruston laatu -yhdistelmä ei vastaa heidän mieltymyksiään. Kapitalisoitumisesta ja etenkin korkeista muuttokustannuksista johtuen omistusasujilla on myös suurempia kannustimia investoida ns. sosiaaliseen pää-

<sup>6</sup> Ks. esim. DiPasquale ja Glaeser (1999), Hoff ja Sen (2005) tai Hilber ja Mayer (2008).

omaan eli siihen, että opitaan tuntemaan naapurit ja pidetään yllä naapuruston sosiaalisia suhteita.<sup>7</sup>

Omistusasujilla voi olla kapitalisoitumisesta ja kiinteistöverosta johtuen myös vuokralaisia suurempi kannustin monitoroida paikallishallinnon rahankäyttöä ja budjettikuria.<sup>8</sup> Toisaalta omistusasujat muuttavat harvemmin kuin vuokralaiset, joten kuntien verokilpailu kotitalouksista voi olla vähäisempää maissa, joissa on korkea omistusasumisaste.

Omistusasujien toimet naapurustossaan saattavat tuottaa myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Esimerkkinä negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta voidaan mainita ns. NIMBY-ilmiö (*Not In My Back Yard*). Edellä mainituista syistä omistusasujilla on suurempi kannustin estää esimerkiksi kaupunkien vuokra-asuntojen tai vaikkapa liiketonttien kaavoitus omalle asuinalueelleen tai sen läheisyyteen. On myös esitetty, että omistusasuminen vähentää työvoiman liikkuvuutta aiheuttaen työttömyyttä (Oswald 1999).

Empiiriset tulokset omistusasumisen ulkoisvaikutuksista ovat ristiriitaisia. Aikaisempi empiirinen kirjallisuus on havainnut omistusasumisella olevan melko voimakkaitakin vaikutuksia esimerkiksi äänestyskäyttäytymiseen, kodin kunnostamiseen ja lasten menestykseen.<sup>9</sup> Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan pysty uskottavasti osoittamaan, että havaitut vaikutukset todella heijastavat syy-seuraus -suhteita. Tutkimusten perusongelma on kotitalouksien valikoituminen omistus- ja vuokra-asujiksi. Valikoituminen on ongelma, mikäli jotkin havaitsemattomat tekijät vaikuttavat sekä siihen, valitseeko kotitalous omistusasumisen, että kiinnostuksen kohteena olevaan toimintaan. Voi siis olla, että omistusasujiksi valikoituu lähtökohtaisesti ”parempia” naapureita, jolloin on erittäin vaikea eristää omistusasumisen vaikutusta mielenkiinnon kohteena oleviin tulemiin. Uudemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että monet aiemmin havaituista vaikutuksista pienenevät merkittävästi tai häviävät kokonaan, kun kotitalouksien ominaisuuksia kontrolloidaan paremmin käyttäen paneeliaineistoja tai kun käytetään hyväksi aitoon satunnaistamiseen perustuvia koeasetelmia.<sup>10</sup> Kokonaisuutena voidaan todeta, ettei tutkimuksessa ole pystytty uskottavasti osoittamaan, että omistusasumisella olisi merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia.

<sup>7</sup> Hilberin (2010) empiiristen tulosten mukaan omistusasujat investoivat enemmän kuin vuokralaiset lähinaapurustoon liittyvään sosiaaliseen pääomaan. Yksinkertaisimmillaan kyse voi olla vara-avaimen säilyttämisestä, naapuruston lapsien perään katsomisesta tai vaikkapa talon vahtimisesta ja postilaatikon tyhjentämisestä matkan aikana. Jälleen investoinnit ovat suurempia alueilla, jossa asuntotarjonta on joustamatonta, mikä puhuu kapitalisoitumiskannustimen puolesta.

<sup>8</sup> Esimerkiksi Fischel (2001) käyttää omistusasujista homevoter-nimitystä, jolla hän haluaa korostaa omistusasujien roolia eräänlaisina kunnan osakkeen omistajina ja kunnan päättäjien roolia kunnan toimitusjohtajina.

<sup>9</sup> Ks. esimerkiksi Green ja White (1997), DiPasquale ja Glaeser (1999) ja Haurin ym. (2002). Dietz ja Haurin (2003) sisältää katsauksen näistä ”vanhemmista” empiirisistä tuloksista.

<sup>10</sup> Ks. etenkin Engelhardt ym. (2010), Barker ja Miller (2009) ja Bucchianeri (2009).

Myös omistusasumisen ja työttömyyden väliseen yhteyteen liittyvä empiirinen evidenssi on ristiriitaista. Erityisesti vanhempi kirjallisuus keskittyi työttömyysasteen ja omistusasumisasteen väliseen yhteyteen. Mikroaineistoilla tehdyissä tutkimuksissa mielenkiinnon kohteena on omistusasumisasteen vaikutus sekä omistusasukien että vuokralaisten työllistymiseen, työttömyysjaksojen pituuteen ja palkkatasoon.<sup>11</sup>

Vaikkei omistusasuminen aiheuttaisikaan positiivisia ulkoisvaikutuksia, joiden takia omistusasumiseen kannattaisi kannustaa verotuksella, omistusasumisen kevyempi verokohtelu voi olla perusteltua tuloerojen tasoittamisen takia. Jotta omistusasumisen tukea voitaisiin käyttää tehokkaasti tulonjakotavoitteen saavuttamiseen, tuen tulisi kohdistua pääosin pienituloisille. Näin ei kuitenkaan näytä olevan Suomessa. Valtaosa suomalaisista kotitalouksista asuu omistusasunnossa jossakin elinkaaren vaiheessa ja tyypillisesti vain kaikkein pienituloisimmat eivät asu missään vaiheessa omassa asunnossa. Esim. Saari-maa (2010b) arvioi, että Suomessa yli 60 prosenttia laskennallisen asuntotulon verotuesta menee suurituloisimmalle puoliskolle kotitalouksista.

### 5.5.2 Asumisen ja muiden sijoituskohteiden verotus

Asunnot muodostavat suuren osan suomalaisten varallisuudesta. Lisäksi omistusasukien varallisuus on yleensä hyvin keskittynyt omaan asuntoon. Näin on Suomen lisäksi tyypillisesti myös muissa maissa, joissa omistusasumisaste on korkea.

Suomen nykyjärjestelmässä vuokra-asuntosijoitusten tuottoa verotetaan samalla tavalla kuin monien muiden sijoituskohteiden tuottoa (lukuun ottamatta esimerkiksi ps-tilejä). Omistusasuntoon sidotun oman pääoman tuottoa sen sijaan ei veroteta. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on tarkasteltu tämän epäsymmetrisen verokohtelun vaikutuksia eri näkökulmista.

Suljetun talouden yleisen tasapainon malleissa mielenkiinnon kohteena on erityisesti se, miten asumisen kevyt verokohtelu verrattuna muihin sijoituskohteisiin ohjaa resursseja pois tuotannollisesta toiminnasta asuntovarallisuuteen.<sup>12</sup> Tämä heijastuu talouteen ja kotitalouksiin sitä kautta, että korkotaso on korkeampi ja palkkataso matalampi kuin siinä tilanteessa, jossa asumisen verokohtelu on yhtenäistä muiden sijoituskohteiden verokohtelun kanssa. Lisäksi omistusasumisen tukeminen yhdessä luottorajoitteiden kanssa kannustaa kotitalouksia säästämään erityisesti elinkaarensa alussa oman asunnon hankkimista varten. Tämän kannustin ohjaa kotitalouksien kulutuksen jakautumista yli elinkaaren.

Pienen avotalouden tarkastelussa säästämiskohteiden erilainen verokohtelu ei vaikuta suoraan investointeihin vaan enemmänkin kotimaiseen säästämiseen

<sup>11</sup> Ks. esim. Coulson ja Fisher (2009), Munch ym. (2006 ja 2008). Pehkonen (1999) tarjoaa suomalaista evidenssiä.

<sup>12</sup> Ks. esim. Berkovec ja Fullerton (1992), Gervais (2002), Eerola ja Määttänen (2006), Skinner (1996).

ja sen rakenteeseen. Asumisen suosiminen verrattuna muihin sijoituskohteisiin kannustaa kotitalouksia sitomaan varallisuuden asuntoon siinäkin tilanteessa, kun se edellyttää suuren asuntolainan ottamista. Velkaantuneen omistusasujan varallisuusasema on riskipitoinen, koska se koostuu pääosin lainarahoitetusta asuntopääomasta. Tämä sijoitusten hajauttamisen puuttuminen altistaa omistusasujakotitaloudet eräänlaiselle taustariskille, joka voi vaikuttaa esimerkiksi niiden halukkuuteen ottaa riskejä rahoitusmarkkinoilla.<sup>13</sup>

Kaiken kaikkiaan asumisen ja muiden sijoituskohteiden väliseen verokohteluun liittyvä tarkastelu on kuitenkin monimuotoisempi kuin edellisessä jaksossa esitetty hallintamuotoneutraalisuuteen liittyvä tarkastelu. Selkeiden johtopäätösten tekeminen edellä kuvatun kirjallisuuden perusteella on vaikeaa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, ettei ole täysin selvää, mikä on relevantti vaihtoehtoinen sijoituskohde, johon asuntosijoituksen tuoton verotusta tulisi verrata. Toiseksi ei ole edes teoreettisesti selvää, että asumista ja muita sijoituskohteita pitäisi kohdella verotuksessa täysin samalla tavalla. Tämä johtuu siitä, että asunto on paitsi sijoituskohde myös kestokulutushyödyke. Näin ollen asumisen optimaaliseen verokohteluun tulisi riippua kotitalouksien preferensseistä. Erityisesti optimaaliseen verokohteluun voi vaikuttaa se, heikentääkö vai voimistaako asumisen verorasituksen lisääminen työn verotuksesta aiheutuvaa hyvinvointitappiota. Keskeisessä asemassa tässä suhteessa on se, minkälainen asumisen ja vapaa-ajan kulutuksen välinen substituoitijousto on. Tästä asiasta ei juuri ole suomalaista tai kansainvälistä empiiristä tutkimusta.

### 5.5.3 Asumisen ja muun kulutuksen verotus

Koska asunto on hyvin pitkäikäinen kestokulutushyödyke, sen verotusta tulee tarkastella myös suhteessa muun kulutuksen verotukseen. Tässä suhteessa esimerkiksi EU:n sisällä eri maiden järjestelmät poikkeavat huomattavasti toisistaan vaikka jäsenmaiden kulutusverotuksen rakennetta säätelee EU:n arvonlisäverodirektiivi. Ääritapauksen muodostaa Iso-Britannia, jossa uudisrakentaminen on nollaverokannan piirissä, mikä tarkoittaa sitä, että yritykset saavat vähentää uudisrakentamisessa käytetyistä materiaaleista maksetun arvonlisäveron verotuksessa, mutta eivät maksa veronlisäveroa uudistuoannon arvosta. Tämän takia uudisrakentamisen arvonlisäverotus on näkyvästi esillä Ison-Britannian verojärjestelmän uudistamista pohtivan Mirrlees Review'n kulutusverotusta käsittelevässä katsausartikkelissa (Crawford ym., 2010).

<sup>13</sup> Ks. esim. Henderson ja Ioannides (1983), Brueckner (1997), ja Flavin ja Yamashita (2002).

Suomessa uudisrakentaminen kuuluu arvonlisäverotuksen piiriin rakennuskustannusten osalta. Tästä syystä Suomessa asumisen ja muun kulutuksen verotus on suhteellisen yhdenmukaista.

#### 5.5.4 Asumisen vaihtamiseen kohdistuva verotus

Tyypillisesti verojärjestelmät toimivat niin, että varallisuuden arvonnousua verotetaan vasta, kun se realisoidaan eikä silloin, kun arvonnousu syntyy. Tämän takia varallisuuden pitäminen myymisen sijaan suojaa arvonnousuun liittyvältä verolta, jos varallisuuden arvo on noussut. Tätä verotuksen lukitusvaikutusta on tarkasteltu paljon pääomatuloverotukseen liittyvässä kirjallisuudessa (ks. esim. Auerbach, 1991).

Asumiseen kohdistettua luovutusvoittoverotusta voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta: Ensimmäinen liittyy juuri verotuksen aiheuttamaan lukitusvaikutukseen. Toinen liittyy omistus- ja vuokra-asumisen neutraaliin verokohteluun. Näiden kahden näkökulman välillä on selvä jännite: Ensimmäinen näkökulma on erityisen ongelmallinen nimenomaan omistusasumisen kohdalla. Jos kotitalous ei myy asuntoaan luovutusvoittoverotuksen takia, kotitalous ei myöskään muuta, vaikka se ilman luovutusvoittoveroa olisi halukas niin tekemään. Tätä vaikutusta ei ole vuokra-asuntoihin kohdistuvalla luovutusvoittoverotuksella. Jälkimmäinen näkökulma toisaalta edellyttäisi omistus- ja vuokra-asumisen luovutusvoittoverotuksen yhtenäistämistä.

Toinen muuttamiseen kohdistuva vero on varainsiirtovero. Tutkimuksessa varainsiirtoveroa pidetään tehottomana tapana verottaa asumista, koska se nostaa erityisesti omistusasunnon vaihtamiseen liittyviä korkeita kustannuksia (ks. esim. Boadway ym., 2010). Varainsiirtoverotuksen voimakas lukitusvaikutus perustuu siihen, että vero kohdistuu koko kauppahintaan, ei pelkästään luovutusvoittoihin.

Varainsiirtoverotuksen aiheuttaman lukitusvaikutuksen takia asunnoissa eivät välttämättä asu ne kotitaloudet, jotka niitä eniten arvostavat. Lukitusvaikutuksella voi olla erilaisia seurauksia: Ensinnäkin se voi heijastua työmarkkinoiden toimintaan. Toiseksi lukitusvaikutus voi heijastua asuntojen allokaatioon. Tämä tarkoittaa sitä, että nostaessaan asunnon vaihtamiseen liittyviä kustannuksia varainsiirtovero saattaa vaikuttaa siihen, kannattaako kotitalouden esimerkiksi muuttaa erikokoiseen asuntoon perhekoon muuttuessa.

## 5.6 Konkreettisia uudistusvaihtoehtoja

Tässä luvussa tarkastellaan neljää asumisen verotukseen liittyvää uudistusvaihtoehtoa. Kolme ensimmäistä vaihtoehtoa tuovat omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua lähemmäs toisiaan uudistamalla asumisen tuoton verotusta. Tässä mielessä ne ovat toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Neljäs tar-

kasteltava uudistus koskee luovutusvoittoverotusta. Tätä vaihtoehtoa voidaan tarkastella irrallaan kolmesta ensimmäisestä vaihtoehdosta.

### 5.6.1 Omistusasujan asuntotulon verottaminen

#### Taustaa

Omistusasumisen tärkein veroetu suhteessa vuokra-asumiseen on se, että vuokratulosta (vähennysten jälkeen) maksetaan pääomatuloveroa, mutta omistusasuja ei maksa veroa asuntoon sidotulle omalle pääomalle saadusta tuotosta. Näin ollen yksi suoraviivainen tapa yhdenmukaistaa omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua olisi verottaa omistusasujan asuntotuloa samalla tavalla kuin vuokranantajan vuokratuloa tai muiden sijoituskohteiden tuottoa.<sup>14</sup> Jos tätä omistusasumisen laskennallista tuottoa verotettaisiin samalla veroasteella kuin vuokra-asumista, verojärjestelmä ei ohjaisi asunnon hallintamuodon valintaa. Tämä uudistus johtaisi myös siihen, että omistusasumisen tuoton verotus on yhtenäistä muiden sijoituskohteiden tuoton verorasituksen kanssa. Asuntotulon verottaminen johtaa siis neutraaliin verojärjestelmään sekä omistus- että vuokra-asumisen välillä että asuntosijoittamisen ja muun sijoittamisen välillä.<sup>15</sup>

Kuten edellä on todettu, Suomessa omistusasujan asuntotuloa verotettiin vuoteen 1993 asti. Verotus oli kuitenkin käytännössä hyvin lievää ja vain pieni osa omistusasujista maksoi asuntotulon veroa.

Käytännössä useimmissa maissa asuntotulon veroa joko ei käytetä tai asuntotulo on määritelty niin alhaiseksi, ettei verolla ole merkitystä. Esimerkki jälkimmäisestä on Alankomaat, jossa omistusasumisen laskennalliseksi tuotoksi on määritelty 0,055 prosenttia, kun taas pääomatuloverotuksessa muuhun varallisuuteen sovelletaan 4 % laskennallista tuotto-oletusta. Koska laskennallisesta tuotosta saa vähentää verotuksessa muun muassa asuntolainan korot, lähes kaikille kotitalouksille nettoasuntotulo on negatiivinen (van Ewijk, Jacobs ja de Mooij, 2007).

Poikkeuksen tähän yleissääntöön muodostaa Sveitsi. Sveitsissä omistusasumista verotetaan kuten muitakin sijoituskohteita. Asuntotulo (vähennyskelpoisten kulujen jälkeen) ja luovutusvoitot ovat veronalaisia. Tosin asuntotulo on usein määritelty alakanttiin markkina-arvoihin tai -vuokriin verrattuna ja arvottamismenetelmät vaihtelevat alueittain (Bourassa ja Hoesli 2010).

<sup>14</sup> Toinen on vuokratulojen vapauttaminen pääomatuloverosta. Tätä vaihtoehtoa tarkastellaan myöhemmin.

<sup>15</sup> Luovutusvoittoverotus olisi edelleen erilainen omistus- ja vuokra-asunnoissa. Tätä asiaa käsitellään myöhemmin.

## Toteuttaminen

Jotta uudistus todella johtaisi neutraaliin omistusasumisen ja vuokra-asumisen verokohteluun, laskennallinen vuokratulo pitäisi pystyä määrittämään niin, että se heijastaa mahdollisimman tarkasti samanlaisen asunnon vuokraa. Laskennallisen vuokratulon määrittäminen oikein on vaikeaa, koska vuokra-asunnot ja omistusasunnot ovat usein jopa tyypiltään mutta myös muilta ominaisuuksiltaan erilaisia. Suurimmat ongelmat tässä suhteessa liittyvät omakotitalojen laskennallisen vuokran määrittämiseen.

Koska asuntotulon mittausero on ilmeinen, karkeana vaihtoehtona voidaan pitää sitä, että asuntotulo arvioidaan rahoitusmarkkinoiden riskittömän koron avulla. Tätä lähestymistapaa on käytetty mm. Ruotsin verojärjestelmän uudistustarpeita pohtivassa raportissa (Sørensen, 2010). Myös tässä vaihtoehdossa veropohjan laskemiseksi tarvitaan arvio asunnon arvosta.

Toinen ratkaistava asia liittyy siihen, mitä vähennyksiä kotitalous saisi tehdä bruttoasuntotulosta. Jos tavoitellaan neutraalisuutta, omistusasujaa tulisi kohdella tässä suhteessa samalla tavalla kuin vuokranantajaa. Tämä tarkoittaisi, että omistusasuja saisi vähentää bruttoasuntotulosta tulonhankkimiskulut.

Kolmas yksityiskohta liittyy siihen, miten verotuksessa kohdellaan negatiivista nettoasuntotuloa. Jotta verotuksen neutraalisuus säilyy, negatiivinen nettoasuntotulo tulisi voida vähentää muista pääomatuloista tai alijäämähyvityksenä ansiotulojen verosta samaan tapaan kuin nykyisin asuntolainojen korot.

Tässä yhteydessä on hyödyllistä keskustella myös kiinteistöverosta, koska omistusasujille kohdistuvaa kiinteistöverotusta voidaan joissain tapauksissa pitää yhtenä asuntotulon verotuksen muotona. Tätä näkökulmaa on tuonut esiin mm. Sørensen (2010), joka teki ehdotuksen Ruotsin verojärjestelmän uudistamiseksi. Esityksessä pidetään ensisijaisena uudistusvaihtoehtona asuntotulon verotusta, mutta todetaan, että suhteellisen pääomatuloerotuksen takia samaan lopputulokseen päästäisiin, jos asetettaisiin *omistusasujille* valtakunnallinen kiinteistövero. Jotta tällainen kiinteistöverojärjestelmä vastaisi asuntotulon verottamista, asuntolainojen verovähennysoikeus täytyy säilyttää ja luonnollisesti täytyy pystyä kohdistamaan erilainen kiinteistöverorasitus omistusasujille ja vuokralaisille. Lisäksi on huomioitava, että kiinteistöverojärjestelmän rakenne vaikuttaa siihen, missä määrin kiinteistövero vaikuttaa asumisen kustannukseen.<sup>16</sup>

## Arviointia

Asuntotulon verotukseen liittyy teknisiä ongelmia, joita on käsitelty edellä. Nettoasuntotulon verottamiseen perustuvaa järjestelmää voidaan pitää vaikeana toteuttaa myös sen takia, että se on poikkeuksellisen epäsuosittu. Tämä voi johtua osittain siitä, että niissä maissa, joissa järjestelmää on arvioitu, val-

<sup>16</sup> Kiinteistöverotuksen eri muotojen kohtaantoa tarkastellaan raportin luvussa 3.

taosa kotitalouksista on omistusasujia, joten omistusasujien verotukien leikkaaminen koskee suurta enemmistöä. Vastustus voi liittyä myös siihen, että laskennallisen tuoton verotus on vaikea mieltää.

Näitä näkökohtia saattaa heijastaa se, että asuntotulon verotus on käytössä Euroopassa vain muutamissa maissa. Lisäksi esimerkiksi Tanskassa asuntotulon vero lakkautettiin vuonna 2000. Vastaavaa keskustelua liittyy myös Suomen 1990-luvun alun tilanteeseen. Tyypillisesti niissäkin maissa, joissa asuntotuloa verotetaan, asuntotulon tuottoaste on määritelty niin alhaiseksi, ettei järjestelmällä voida arvioida olevan niitä positiivisia tehokkuusvaikutuksia, joita luvun 5.5 tarkastelussa korostettiin. Jos asuntotulon tuottoaste joudutaan määrittelemään hyvin alhaiseksi, on selvää, ettei asuntotulon verotusta kannata toteuttaa jo siitä syystä, että järjestelmä olisi väistämättä hallinnollisesti suhteellisen raskas.

Usein todetaan, että asuntotulon verotus korvattiin 1993 verouudistuksen yhteydessä kiinteistöverolla. Nämä kaksi veromuotoa eivät kuitenkaan Suomessa kohdistu samalla tavalla. Asuntotulon vero kohdistuu vain omistusasujiin, sen sijaan kiinteistöverotus kohdistuu Suomessa sekä vuokra- että omistusasumiseen. Jos kiinteistöverotusta haluttaisiin käyttää siten, että omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua tuotaisiin lähemmäksi toisiaan, Suomen kiinteistöverojärjestelmää täytyisi pystyä uudistamaan siten, että omistus- ja vuokra-asumisen kiinteistöverorasitus pystytään erottamaan toisistaan. Tähän liittyy sekä teknisiä että periaatteellisia ongelmia. Tekniset ongelmat liittyvät erityisesti siihen, että nykyisin asunto-osakeyhtiöt maksavat kiinteistöveron, jonka ne jyvittävät asunnon omistajille hoitovastikkeessa. Jos omistus- ja vuokra-asumista kohdellaan eri tavalla kiinteistöverotuksessa, asunto-osakeyhtiöiden tulisi tietää, onko asunto omistus- ja vuokratyössä ja raportoida tämä tieto verohallintoon. Periaatteelliset ongelmat liittyvät kiinteistöveron luonteeseen. Puhdasta maapohjaan kohdistuvaa veroa pidetään vääristämättömänä verona: Sen suuruus ei riipu maan omistajan päätöksistä vaan heijastaa maan arvoa. Työryhmä on arvioinut, että kiinteistöverotuksessa tulisi pyrkiä siihen, että kiinteistöverotus painottuu vääristämättömään maapohjan verotukseen. Jos kiinteistöverotusta uudistettaisiin niin, että verorasitus riippuu rakennuksen hallintamuodosta, kiinteistöverotuksesta tulisi tässä suhteessa nykyistä ohjaavampaa.

## 5.6.2 Omistusasujien korkovähennyksen poistaminen

### Taustaa

Suomessa noin 34 prosentilla kotitalouksista on asuntolainaa. Tilastokeskuksen Velkaantumistilaston mukaan vuonna 2009 asuntovelallisilla kotitalouksilla oli asuntovelkaa keskimäärin noin 82 000 euroa. Suurimmat asuntovelat olivat 25–34-vuotiaiden asuntokunnilla, keskimäärin noin 110 000 euroa. Useimmin asuntovelkaisia olivat 35–44-vuotiaiden asuntokunnat, joista asun-



tovelkaa oli lähes 60 prosentilla (keskimäärin 99 000 euroa asuntovelallista asuntokuntaa kohti). Asuntovelkaa oli eniten Uudenmaan asuntokunnilla, keskimäärin 105 000 euroa asuntovelallista asuntokuntaa kohti.

Finanssivalvonnan (2010) mukaan vuonna 2010 viimeisen kahden vuoden aikana otettujen asuntolainojen keskimääräinen laina-aika on noin 17 vuotta. Keskimääräinen laina-aika on lyhentynyt vuodesta 2008, jolloin keskimääräinen uusien lainojen laina-aika oli 19 vuotta. Samassa raportissa kuitenkin arvioidaan, että noin 28 % uusista asuntolainoista on sellaisia, joilla rahoitetaan yli 90 % asunnon arvosta.

TUJA-mallilla tehtyjen laskelmien mukaan vuonna 2010 asuntolainojen korkovähennyksen kokonaisarvo on noin 401 milj. euroa<sup>17</sup>. Tästä alijäämähelytyksen osuus on noin 350 milj. euroa. Keskimääräinen verotuki on noin 460 euroa vuodessa asuntovelkaista kotitaloutta. Yhteensä tukea saavia kotitalouksia on noin 880 000. Taulukossa 5.2 esitetään tuen jakautuminen erilaisille kotitaloustyypeille.

**TAULUKKO 5.2. Korkovähennystä saavien lukumäärä ja keskimääräinen asuntolainojen korkovähennys kotitaloustyypeittäin vuonna 2010.**<sup>1</sup> Lähde: VATT

KORKOVÄHENNYSTÄ SAANEIDEN KOTITALOUKSIEN LUKUMÄÄRÄ							
Tulorajat käyt. olevat tulot	Yksin asuvat	2 aikuista, ei lapsia	Yksin-huoltajat	2 aikuista, lapsia	Muut lapsiperheet	Väh 3 aik. ei lapsia	Yhteensä
0-20000	62 849	7 992	4 856	4 638			80 941
20000-40000	115 968	87 496	24 840	56 861	3 557	3 707	292 429
40000-60000	16 436	106 107	7 016	162 089	14 818	19 471	325 937
60000-80000		31 465		61 656	13 500	10 078	120 363
80000-100000		10 634		13 984	4 663	2 957	32 507
100000-		8 032		11 858	2 960	2 447	27 192
<b>KAIKKI</b>	<b>198 420</b>	<b>251 726</b>	<b>39 373</b>	<b>311 086</b>	<b>39 927</b>	<b>38 837</b>	<b>879 369</b>
KESKIMÄÄRÄINEN KORKOVÄHENNYS, EUROA VUODESSA							
0-20000	189	206	254	473			212
20000-40000	323	285	380	508	299	247	351
40000-60000	507	446	495	589	395	243	507
60000-80000		619		735	464	315	632
80000-100000		520		757	524	444	613
100000-		658		966	807	392	790
<b>KAIKKI</b>	<b>298</b>	<b>414</b>	<b>406</b>	<b>623</b>	<b>456</b>	<b>287</b>	<b>458</b>

<sup>1</sup> Tyhjä solu tarkoittaa sitä, että otoksessa on kyseiseen soluun kuuluvia kotitalouksia alle 30. Käytettävissä olevat tulot tarkoittavat kotitalouden yhteenlaskettuja käytettävissä olevia rahatuloja.

<sup>17</sup> TUJA-malli esitellään tarkemmin raportin luvussa 2.

Liitteen 5.1 taulukoissa 2 ja 3 tarkastellaan tarkemmin asuntolainojen korkovähennysoikeuden tuottaman verotuen jakautumista nykyjärjestelmässä. Liitteen 5.1 taulukossa 2 on esitetty, miten korkovähennys jakautuu kotitaloustyypeittäin. Yhteenvedona taulukosta voidaan todeta ensinnäkin, että vain alle yhdelle prosentille asuntovelallisista verotuki on yli 1800 euroa vuodessa eli 150 euroa kuukaudessa. Yli puolet kotitalouksista on sellaisia, että verotuki on alle 300 euroa vuodessa.

Nykyjärjestelmässä asuntolainojen korkomenot saa vähentää rajoituksetta veronalaisista pääomatuloista. Jos korkojen yhteismäärä on suurempi kuin pääomatulot, voidaan tehdä alijäämähyvitys. Alijäämähyvitys tehdään pääomatuloveroprosentin suuruisena ansiotuloverosta. Alijäämähyvitystä rajoittavat laatikossa 5.2 kuvatut katot. Noin 880 000 kotitaloudesta, jotka saavat korkovähennykseen liittyvää verotukea, noin 790 000 on sellaista, jotka tekevät alijäämähyvityksen. Eli vain noin 90 000 kotitaloudella on riittävästi pääomatuloja asuntolainojen korkojen vähentämiseen kokonaisuudessaan pääomatuloverotuksessa.

Liitteen 5.1 taulukossa 3 esitetään alijäämähyvitystä saaneiden kotitalouksien määrä eri alijäämähyvityksen tasoilla. Eri kotitaloustyypeistä ainoastaan yksin asuvien ryhmässä pieni määrä kotitalouksia on 1400 euron alijäämähyvityksen katon tuntumassa. Yli puolelle kaikista alijäämähyvityksen tekevästä kotitalouksista alijäämähyvityksen arvo on alle 300 euroa vuodessa. Noin 95 prosentille kotitalouksista alijäämähyvitys on alle 1100 euroa vuodessa.

### Toteuttaminen

Asuntolainojen korkovähennysoikeuden poistamiseen liittyvät toteuttamiskysymykset liittyvät ensinnäkin siihen, poistetaanko sekä pääomatuloista tehtävä vähennys että ansiotulojen verosta tehtävä alijäämähyvitys vai puututaanko vain alijäämähyvityksen suuruuteen. Seuraavassa tarkastelussa lähtökohtana on se, että kotitalouksia pitäisi kohdella yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko niillä pääomatuloja vai ei. Tästä seuraa, että korkovähennysoikeutta tulee rajoittaa sekä pääomatuloverotuksessa että alijäämähyvityksessä. Jos näin tehdään, asuntolainojen korkovähennysoikeuden poistaminen nostaa kaikkien asuntovelkaisten kotitalouksien asumiskustannusta.

Toinen kysymys liittyy siihen, miten uudistukseen välttämättä liittyvä siirtymäaika toteutetaan. Lähtökohtana tulee olla se, että korkovähennysoikeus poistetaan usean vuoden kuluessa tavalla, joka ei loukkaa liikaa asuntolainan ottaneiden kotitalouksien oikeuksia. Erilaiset tavat rajoittaa korkovähennysoikeutta kohdistuvat eri tavalla erilaisiin kotitalouksiin sen mukaan, kuinka paljon niillä on asuntolainaa ja onko niillä muita pääomatuloja. Seuraavassa tarkastellaan kolmea erilaista siirtymäajan järjestelyä. Kaikissa laskelmissa otetaan annettuna, että pääomatuloverokantaa nostetaan nykyisestä 28 prosentista 30 prosenttiin.

Ensimmäinen siirtymäajan vaihtoehto on rajoittaa asuntolainan korkojen vähennysprosenttia. Tämä tarkoittaa samaa kuin se, että vain tietty osa korkomenoista on vähennyskelpoisia. Tässä tapauksessa vähennysprosentti siis laskisi vuosittain tai muutamien vuosien välein. Tämän vaihtoehdon keskeinen ominaisuus on se, että se kohdistuu samalla tavalla kaikkiin kotitalouksiin, joilla on asuntolainaa. Esimerkiksi Tanskassa korkovähennysoikeutta on rajoitettu ja tullaan rajoittamaan asteittain tällä tavalla.

Toinen vaihtoehto olisi se, että rajoitetaan alijäämähyvityksen kattoa. Tämä vaihtoehto eroaa ensimmäisestä siinä mielessä, että korkovähennysoikeutta rajoitetaan vain niiltä kotitalouksilta, joilla ei ole pääomatuloja. Näin ollen sitä ei voida käyttää siirtymävaiheen ratkaisuna, jos lopullisena tavoitteena on luopua kokonaan asuntolainojen korkovähennysoikeudesta. Rajoitus kohdistuu luonnollisesti vain niihin kotitalouksiin, joille alijäämähyvityksen katto on nykyäänkin sitova ja niihin, joille katto tulisi sitovaksi uudistuksen myötä. Nämä kotitaloudet ovat sellaisia, joilla on suuri asuntolaina mutta vain vähän pääomatuloja. Niille kotitalouksille, joille alijäämähyvityksen katto ei ole sitova, pääomatuloverokannan nostaminen nykyisestä 28 prosentista 30 prosenttiin aiheuttaa verotuen kasvun.

Kolmas vaihtoehto on muunnelma ensimmäisestä ja siinä rajoitetaan vähennyskelpoisia korkomenoja asettamalla niille euromääräinen yläraja. Toisin kuin ensimmäinen vaihtoehto, joka kohdistuu samassa suhteessa kaikkiin asuntovelkaksiin, tämä vaihtoehto kohdistuu erityisesti niihin, joilla on suuri asuntolaina ja sen myötä euromääräisesti suuret korkomenot. Toisaalta vähennyskelpoisten korkomenojen euromääräistä ylärajaa voidaan laskea asteittain esimerkiksi suurin piirtein samassa tahdissa kun kotitaloudet keskimäärin lyhentävät asuntolainansa. Siirtymäaika voitaisiin siis suunnitella niin, että rajoittaminen kohdistuu mahdollisimman vähän niihin kotitalouksiin, joilla on nyt asuntolainaa. Jos vähennyskelpoisten korkomenojen ylärajaa lasketaan esimerkiksi vuosittain, päästään samaan lopputulokseen kuin vaihtoehdossa yksi, mutta siirtymäajan kustannukset kohdistuvat eri tavalla.

Isossa-Britanniassa korkovähennysoikeus poistettiin ensimmäisen ja kolmannen vaihtoehdon tapaan. Ensimmäinen rajoittamisen muoto koski asuntolainan kokoa. Vuonna 1974 korkovähennysoikeus rajoitettiin koskemaan lainaa vain alle 25 000 punnan osalta. Tätä rajaa nostettiin vuonna 1983 30 000 puntaan. Huolimatta asuntojen hintatason noususta, raja pysyi muuttumattomana 1990-luvun alkuun asti. Korkovähennysoikeus poistettiin lopulta rajoittamalla korkeinta sallittua vähennysprosenttia. Rajoitus tuli voimaan vaiheittain vuosina 1991 (25 %), 1994 (20 %), 1995 (15 %) ja 1998 (10 %). Vuonna 2000 vähennysoikeus poistettiin kokonaan.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Ks. Ison-Britannian järjestelmän ja uudistuksen kuvauksesta esim. Adam ym. (2010), ja Hills (1991).

Laatikossa 5.3 kuvataan esimerkin avulla, miten nämä kolme tapaa rajoittaa korkovähennysoikeutta kohdistuvat lyhyellä aikavälillä.

### Laatikko 5.3. Esimerkki erilaisista tavoista rajoittaa korkovähennysoikeutta

Kotitaloudella A on pääomatuloja, muilla kotitalouksilla ei. Oletetaan, että kaikki kotitaloudet ovat sellaisia, että nykyjärjestelmän alijäämähyvityksen katot eivät ole sitovia. Tarkastellaan kolmea vaihtoehtoa. Korkovähennysoikeutta rajoitetaan siten, että 1) vain 80 % korkomenoista on vähennyskelpoisia sekä pääomatuloverotuksessa että alijäämähyvityksessä, 2) alijäämähyvityksen katto lasjetaan 1000 euroon ja 3) yli 5000 euron menevät asuntolainan korot eivät ole vähennyskelpoisia pääomatuloverotuksessa tai alijäämähyvityksessä.

	Kotitalous A	Kotitalous B	Kotitalous C
Korkomenot	7570	6000	2000
Pääomatulot	2000	0	0
<b>Nykyjärjestelmä (pääomatuloverokanta 28 %)</b>			
Pääomatuloverotuksen verotuki	560	0	0
Alijäämähyvitys	1560	1680	560
Verotuki yhteensä	2120	1680	560
<b>80 % korkomenoista vähennyskelpoisia (pääomatuloverokanta 30 %)</b>			
Vähennyskelpoiset korot	6056	4800	1600
Pääomatuloverotuksen verotuki	600	0	0
Alijäämähyvitys	1217	1440	480
Verotuki yhteensä	1817	1440	480
Muutos verrattuna nykytilanteeseen, %	-14	-14	-14
<b>Alijäämähyvityksen katto 1000 euroa (pääomatuloverokanta 30 %)</b>			
Pääomatuloverotuksen verotuki	600	0	0
Alijäämähyvitys	1000	1000	600
Verotuki yhteensä	1600	1000	600
Muutos verrattuna nykytilanteeseen, %	-25	-40	7
<b>Verovähennyskelpoisten korkomenojen katto 5000 euroa (pääomatuloverokanta 30 %)</b>			
Vähennyskelpoiset korot	5000	5000	2000
Pääomatuloverotuksen verotuki	600	0	0
Alijäämähyvitys	900	1500	600
Verotuki yhteensä	1500	1500	600
Muutos verrattuna nykytilanteeseen, %	-29	-11	7

Laatikko 5.3 kuvaa eri siirtymäajan järjestelyjen vaikutusta verotukseen muutamissa esimerkkitapauksissa. Siirtymäajan järjestelyjen lyhyen aikavälin vaikutuksista saa kuitenkin kokonaisvaltaisen kuvan vain tarkastelemalla niitä edustavassa otoksessa suomalaisia kotitalouksia. Taulukossa 5.3 esitetään verotuen määrä tilanteessa, jossa 80 % asuntolainan koroista on verovähennyskelpoisia ja pääomatuloverokanta on 30 %. Laskelmissa oletetaan, että kaikilta muilta osin kotitalouksien tilanne säilyy muuttumattomana. Tämä tarkoittaa, että mm. korkomenot eivät muutu. Taulukossa raportoidaan korkovähennysoikeuden aiheuttaman verotuen jakautuminen erilaisille kotitalouksille.

**TAULUKKO 5.3. Keskimääräinen asuntolainojen korkovähennys kotitaloustyypeittäin. Koroista 80 % vähennyskelpoisia ja pääomatuloverokanta 30 %.**

Lähde: VATT

Keskimääräinen korkovähennys, euroa vuodessa, jos 80 % koroista vähennyskelpoisia							
Tulorajat käyt. olevat tulot	Yksin asuvat	2 aikuista, ei lapsia	Yksinhuoltajat	2 aikuista, lapsia	Muut lapsiperheet	Väh. 3 aik. ei lapsia	Yhteensä
0-20 000	163	166	244	388			181
20 000-40000	278	242	328	445	230	204	302
40000-60000	429	371	392	512	346	218	434
60000-80000		502		629	378	272	529
80000-100000		438		676	412	316	513
100000-		504		755	664	349	624
<b>KAIKKI</b>	<b>256</b>	<b>346</b>	<b>345</b>	<b>537</b>	<b>377</b>	<b>246</b>	<b>390</b>

Vertaamalla taulukkoon 5.2 voidaan todeta, että keskimääräinen korkovähennys pienenee vuoden 2010 noin 460 eurosta noin 390 euroon. Koska muutos kohdistuu samassa suhteessa kaikkiin asuntovelkaksiin kotitalouksiin, muutos on keskimäärin suurempi niillä kotitalouksilla, joilla nykyisin on suurempi korkovähennysoikeus. Kotitalouksilla, joiden käytettävissä olevat tulot ovat yli 100 000 euroa, keskimääräinen korkovähennys pienenee vuositasolla 790 eurosta noin 620 euroon. Vastaavasti kotitalouksilla, joiden käytettävissä olevat tulot ovat alle 20 000 euroa vuodessa, keskimääräinen korkovähennys pienenee noin vuositasolla 210 eurosta noin 180 euroon. Liitteessä 5.1 esitetään tarkempia laskelmia (taulukot 5 ja 6) korkovähennysoikeuden rajoittamisen vaikutuksesta erilaisiin kotitalouksiin.

### Arviointia

Korkovähennysoikeuden poistaminen vastaa osittain siihen tavoitteeseen, että omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua tuodaan lähemmäksi toisiaan. Seuraavassa pohditaan ensin uudistuksen vaikutuksia verotuottoon ja tulonjakoon ottamatta huomioon uudistuksen mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia.

Sen jälkeen pohditaan uudistuksen vaikutusta verotuksen neutraalisuuteen ja sen kannustinvaikutuksia. Lopuksi arvioidaan vaikutusta asuntojen hintatasoon.

Staattinen verotuottoarvio voidaan esittää kahdella tavalla. Ensinnäkin TUJA-mallilla tehtyjen laskelmien mukaan verotuki on noin 400 milj. euroa vuonna 2010. Jos siis ei otettaisi huomioon uudistuksen aiheuttamia muutoksia kotitalouksien käyttäytymiseen, tämä olisi asuntolainojen korkovähennysoikeuden poistamisen vaikutus verotuloihin verrattuna nykytilanteeseen. Tämän vaikutuksen jakautumista eri kotitalousryhmille voidaan arvioida taulukon 5.2 avulla. Toisaalta muutosta voidaan arvioida myös suhteessa tilanteeseen, jossa pääomatuloverokanta on 30 prosenttia. Tämä laskelma vastaa kysymykseen, kuinka suuri verotuki olisi tilanteessa, jossa pääomatuloverokantaa nostetaan nykyisestä. Tätä lähestymistapaa käytetään luvun 7 laskemissa, kun arvioidaan työryhmän uudistusehdotusta kokonaisuutena.

Verotuksen neutraalisuuden osalta voidaan todeta, että asuntolainan korkovähennysoikeuden poistaminen johtaa siihen, että omistusasumisen käyttökustannus riippuu siitä, miten asunto rahoitetaan. Käyttökustannus on sitä suurempi, mitä suuremman osuuden asunnosta kotitalous rahoittaa lainaamalla. Uudistus toisi omistusasumisen ja vuokra-asumisen verokohtelua lähemmäs toisiaan, mutta vain niiden kotitalouksien osalta, jotka rahoittavat asunnon ainakin osittain lainalla. Toisin kuin Suomen nykyinen verojärjestelmä, järjestelmä ei olisi neutraali asunnon rahoitusmuodon suhteen.

Uudistuksella voidaan arvioida olevan kahdenlaisia käyttäytymisvaikutuksia. Ensinnäkin se ohjaisi kotitalouksia säästämään nykyistä suuremman osan asunnon arvosta ennen asuntolainan nostamista (tai asunnon ostamista). Toiseksi se kannustaisi kotitalouksia lyhentämään asuntolainaa nykyistä nopeammin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kotitalouksien kannattaisi siirtää varallisuutta rahoitusmarkkinoilta omistusasuntoon lyhentämällä asuntolainaa. Jos näin käy, korkovähennyksen poistaminen lisää valtion verotuloja vähemmän kuin edellä esitetyt staattiset laskelmat osoittavat. On vaikea arvioida, kuinka paljon kotitaloudet muokkaisivat sijoitusportfolioitaan korkovähennyksen poistamisen myötä. Asiasta on jonkin verran kansainvälistä tutkimusta.

Follain ja Melamed (1998) arvioivat simulaatiomallin avulla, että Yhdysvalloissa korkovähennyksen poistaminen tuottaisi vain 25 prosenttia staattisiin laskelmiin perustuvista verotukiluvuista. Tämä johtuu kirjoittajien mukaan nimenomaan siitä, että etenkin suurituloiset kotitaloudet korvaisivat asuntolainaa myymällä verotettavia sijoituskohteita. Gervais ja Pandey (2008) puolestaan arvioivat, että korkovähennyksen poistaminen tuottaisi Yhdysvalloissa 36–66 prosenttia staattisiin verotuottolaskelmiin perustuvista arvioista riippuen siitä, mitä varallisuuseriä portfolion muokkaaminen koskee. Alan ja Leth-Petersen (2006) tutkivat Tanskan vuoden 1987 verouudistuksen vaikutuksia paneelianaistolla. Tanskan verouudistus nosti merkittävästi asuntolainarahoituksen veronjälkeistä hintaa suurituloisille kotitalouksille ja alensi samalla joidenkin

sijoituskohteiden verotusta. He havaitsivat, että uudistus johti siihen, että monet kotitaloudet maksoivat asuntolainansa pois myymällä juuri korkeasti verotettuja sijoituskohteita. Saarimaan (2010a) tulosten mukaan Suomessa vuonna 1993 tehdyn verouudistuksen seurauksena suurituloiset kotitaloudet vähensivät asuntolainan käyttöä, mutta tutkimus ei anna tietoa siitä, miten suurituloiset kotitaloudet ovat muokanneet portfolioitaan.

Liitteen 5.1 kuvio 4 antaa jonkinlaisen kuvan siitä, missä määrin suomalaiset kotitaloudet voisivat käyttää rahoitusvarallisuuttaan asuntolainan takaisinmaksuun. Kuvioista nähdään, että rahoitusvarallisuus on hyvin keskittynyttä ja että suurimmalla osalla kotitalouksista, joilla on asuntolainaa, on melko vähän rahoitusvarallisuutta. Kaksi rahoitusvarallisuuden perusteella ylintä desiiliä voisivat korvata asuntolainansa täysimääräisesti rahoitusvarallisuudellaan. Laskelma perustuu vuoden 2004 Varallisuustutkimukseen ja sitä voidaan pitää vain suuntaa-antavana, koska kotitalouksien asuntolainakanta on kasvanut selvästi vuoden 2004 jälkeen.

Suomen Pankin mukaan asuntolaintojen keskikorko elokuussa 2010 oli 1,96 % ja uusien asuntolainojen keskikorko 2,06 %. Tämä korkotaso on hyvin alhainen jopa vertailussa muuhun 2000-lukuun. Muut tekijät annettuna alhainen korkotaso vaikuttaa suoraan omistusasumisen käyttökustannukseen ja lisää sitä kautta asumisen kysyntää. Jos tarjonta ei reagoi lisääntyneeseen kysyntään, kysyntäshokki johtaa lopulta korkeampaan hintatasoon.

Kapitalisoitumisesta johtuen korkovähennysoikeuden poistamisen vaikutus hintatasoon riippuu paikallisista tarjontaolosuhteista. Suomen nykyjärjestelmässä korkovähennysoikeuden poistaminen tarkoittaisi samaa kuin asuntolainan korkotason nousu 2 prosentista noin 2,8 prosenttiin. Korkovähennysoikeuden rajoittaminen siten, että vain 80 % prosenttia koroista on vähennyskelpoisia, tarkoittaisi samaa kuin korkotason nousu 2 prosentista noin 2,15 prosenttiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että uusien asuntolainojen korkotaso on vaihdellut 2000-luvulla noin 6 prosentin ja noin 2 prosentin välillä (liitteen 5.1 kuvio 2). Erityisesti nykyisillä alhaisilla asuntolainan koroilla rajoittamisen vaikutus korkomenoihin on siis sangen pieni. Tämä tarkoittaa, että se vaikuttaa vain vähän omistusasumisen käyttökustannukseen. Kun tähän lisätään se, että uudistus koskee vain niitä, joilla on asuntolainaa, voi arvioida, että muutoksen hintavaikutuksen täytyy olla vaatimatonta.

### 5.6.3 Vuokranantajan vuokratulon verovapaus

Edellä tarkastellut uudistukset tuovat omistusasumisen ja vuokra-asumisen verokohtelua lähemmäs toisiaan kiristämällä kahdella eri tavalla omistusasumisen verokohtelua. Toinen lähestymistapa neutraalisuuden lisäämiseksi on keventää vuokra-asumisen verotusta. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi vapauttamalla vuokranantajan vuokratulo pääomatuloverosta.

Jotta pääomamarkkinoiden tasapainoehto on voimassa, vuokratason täytyy laskea uudistuksen jälkeen. Näin ei todennäköisesti käy lyhyellä aikavälillä, koska vuokratason lasku edellyttää asuntokannan kasvua. Voidaankin ajatella, että vuokratulon vapauttaminen pääomatuloverosta johtaisi pitkällä aikavälillä vuokratason laskuun. Vuokratason lasku on sinänsä toivottava vaikutus, etenkin jos arvioidaan, että toimeentulotuesta syntyy suuria kustannuksia kunnille nimenomaan asumiskustannusten korvaamisen vuoksi. Uudistuksen ongelmana voidaan pitää sitä, että siitä hyötyisivät lyhyellä aikavälillä nykyiset vuokranantajat.

Tämä vaihtoehto johtaa omistusasumisen ja vuokra-asumisen neutraaliin verokohteluun ja säilyttää samalla omistusasujan korkovähennysoikeuden, mikä tarkoittaa, että omistusasujan asumiskustannus ei riipu siitä, rahoitetaanko asunto lainalla vai omalla pääomalla. Sen sijaan uudistus keventää asumisen verokohtelua suhteessa muiden sijoituskohteiden verotukseen.

#### 5.6.4 Luovutusvoittoverotus

Omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelu eroaa myös siinä, miten kohdellaan asunnon myynnistä saatuja luovutusvoittoja. Omistusasunnon tuottamia luovutusvoittoja ei veroteta, jos omistaja on käyttänyt asuntoa omana tai perheensä asuntona yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta. Sen sijaan vuokra-asunnot kuuluvat luovutusvoittoverotuksen piiriin. Periaatteessa vuokra- ja omistusasuminen voidaan tuoda tässä suhteessa yhtenäisen verokohtelun piiriin joko vapauttamalla vuokra-asunnot luovutusvoittoverotuksesta tai ulottamalla luovutusvoittoverotus myös omistusasuntoihin. Jälleen on tosin otettava huomioon se, että asuntojen poistaminen luovutusvoittoverotuksen piiristä johtaisi siihen, että asuntovarallisuuden arvonnousua kohdeltaisiin verotuksessa eri tavalla kuin muun varallisuuden arvonnousua.

Tärkeä taloustieteellisessä kirjallisuudessa esiin nostettu syy jättää omistusasunnot nykyisen kaltaisen luovutusvoittoverotuksen ulkopuolelle liittyy verotuksen aiheuttamaan lukitusvaikutukseen. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa luovutusvoittoverotuksen aiheuttamaa lukitusvaikutusta on pyritty pienentämään siten, että veron maksamista voi osittain lykätä, jos varat sijoitetaan uuteen omistusasuntoon. Järjestelmän on kuitenkin arvioitu olevan epäselvä ja monimutkainen (ks. Sørensen, 2010). Tässäkin tapauksessa luovutusvoittoverotus aiheuttaa lukitusvaikutuksen, jos kotitalous harkitsee siirtymistä omistusasunnosta vuokra-asuntoon.

Luovutusvoittoverotuksen vaikutus asuntomarkkinoihin riippuisi toki siitä, liittyisikö luovutusvoittoverotukseen tappiontasaus. Tällaisen järjestelmän hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että tappiontasaus pienentäisi muuttokustannuksia tilanteessa, jossa jollakin alueella asuntojen hinnat ovat laskeneet.



## 5.7 Työryhmän esitys

Tässä luvussa esitellään aikaisempaan tarkasteluun perustuen työryhmän esitys asumisen verokohtelun uudistamiseksi. Esitys jakautuu kahteen osaan: Ensimmäinen osa liittyy yleisiin periaatteisiin, joiden tulisi ohjata asumisen verotuksen kehittämistä. Toinen osa sisältää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

Luvussa 5.5 tarkasteltujen tutkimustulosten avulla Suomen verojärjestelmää voidaan arvioida seuraavasti. Suomen nykyinen verojärjestelmä suosii omistusasumista verrattuna vuokra-asumiseen ja muihin sijoituskohteisiin. Nämä vääristymät olisivat perusteltuja, jos niillä korjattaisiin omistusasumisen tuottamia positiivisia ulkoisvaikutuksia tai pystyttäisiin tasoittamaan tulonjakoa. Työryhmä arvioi, ettei ole näyttöä sellaisista omistusasumisen aiheuttamista positiivisista ulkoisvaikutuksista, joilla voitaisiin perustella nykyisen kaltainen omistusasumisen laaja tuki. Lisäksi omistusasumisen tuet jakautuvat Suomessa niin, että suurin osa tuesta kohdistuu suhteellisen hyvätuloisille. Omistusasumisen tuet eivät siis näytä tukevan tulonjakotavoitetta. Nykyjärjestelmää voidaan pitää ongelmallisena juuri siksi, että suuri osa verotuesta menee suurituloisille samalla kun yhteiskunta pyrkii muilla tavoin tukemaan pienituloisia.

Kun verrataan asumisen verokohtelua muiden sijoituskohteiden verokohteluun, voidaan todeta, että Suomen nykyjärjestelmä kohtelee vuokra-asumisen tuottoa samalla tavalla kuin muiden sijoituskohteiden tuottoa, lukuun ottamatta sidotun pitkäaikaissäätämisen verokohtelua. Tämä tarkoittaa, että omistusasumisen verokohtelu on kevyempää kuin muiden sijoituskohteiden verokohtelu.

Edellä esitettyjen näkökohtien takia työryhmä arvioi, että *omistus- ja vuokra-asumisen sekä muiden sijoituskohteiden tuoton verokohtelun tulisi olla mahdollisimman neutraalia*.

Tämä tarkoittaa, että omistusasumisen ja vuokra-asumisen verokohtelua tulisi tuoda lähemmäksi toisiaan. Lisäksi se tarkoittaa sitä, että vuokra-asumisen verokohtelua ei tulisi keventää nykyisestä verrattuna muihin sijoituskohteisiin.

Kuten edellä on todettu, periaatteessa on useita erilaisia tapoja pyrkiä edellä kuvattuun tavoitteeseen. Useissa maissa, joissa on samankaltainen asumisen verokohtelu kuin Suomessa, on tarkasteltu erilaisia konkreettisia uudistusvaihtoehtoja edellä esitettyyn tavoitteeseen pääsemiseksi. Kirjallisuudessa ns. asuntotulon verotusta pidetään teoreettisesti selkeänä tapana poistaa omistusasumisen verotuksellinen suosiminen. Tämä johtuu siitä, että se johtaa sekä omistusta ja vuokra-asumisen että asumisen ja muiden sijoituskohteiden symmetriseen verokohteluun. Työryhmä kuitenkin arvioi, ettei luvussa 5.6 esitetyistä syistä ole mahdollista pyrkiä asuntotulon verottamiseen.

Toinen tapa rajoittaa omistusasumisen verotukea on poistaa asuntolainojen korkovähennysoikeus. Kuten luvun 5.6 tarkastelusta käy ilmi, myös tähän vaihtoehtoon liittyy ongelmia. Asuntolainojen korkovähennysoikeuden poistaminen johtaisi siihen, että omistusasumisen kustannus on korkeampi niille,

jotka rahoittavat asunnon ainakin osittain asuntolainalla, kuin niille, jotka rahoittavat asunnon omalla pääomalla. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että uudistus kohdistuisi epätasaisesti omistusasujakotitalouksiin.

Toisaalta korkovähennysoikeuden poistamista puoltaa se, että olisi luontevaa, että korkomenoja ei saa vähentää, jos ei synny mitään verotettavaa tuloakaan. Lisäksi sillä, että korkovähennysoikeuden poistaminen kannustaa sekä säästämään ennen asunnon ostamista että lyhentämään asuntolainaa nopeammin, saattaa olla positiivisia vaikutuksia asuntomarkkinoiden vakauteen. Tosin nämä vaikutukset ovat väistämättä alueellisia ja luultavasti merkittäviä vain suurimmissa kaupungeissa.

Yksi mahdollinen tapa yhtenäistää vuokra- ja omistusasumisen verokohtelua on vapauttaa vuokratulo pääomatuloverosta. Ison-Britannian verojärjestelmän uudistusehdotuksen tehnyt Mirrlees Review pyrkii kohti tätä tavoitetta. Ehdotetussa mallissa pääoman ns. normaalituotto vapautettaisiin kokonaisuudessaan pääomatuloverosta. Monissa tapauksissa tämä käytännössä tarkoittaisi sitä, että vuokratuloa verotettaisiin hyvin kevyesti tai ei ollenkaan. Koska Suomen pääomatuloverojärjestelmä perustuu siihen, että kaikkea pääomatuloa pyritään verottamaan yhdenmukaisella tavalla, vuokratulojen vapauttaminen pääomatuloverosta tai vuokra-asuntojen vapauttaminen luovutusvoittoverosta sopisi huonosti Suomen järjestelmään. Ne toisivat järjestelmään uusia poikkeuksia sidotun pitkäaikaissäästämisen rinnalle.

Periaatteessa omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua voitaisiin yhtenäistää myös niin, että omistusasunnot tuodaan luovutusvoittoverotuksen piiriin. Myös tähän vaihtoehtoon liittyy luvussa 6.6 tarkasteltuja ongelmia.

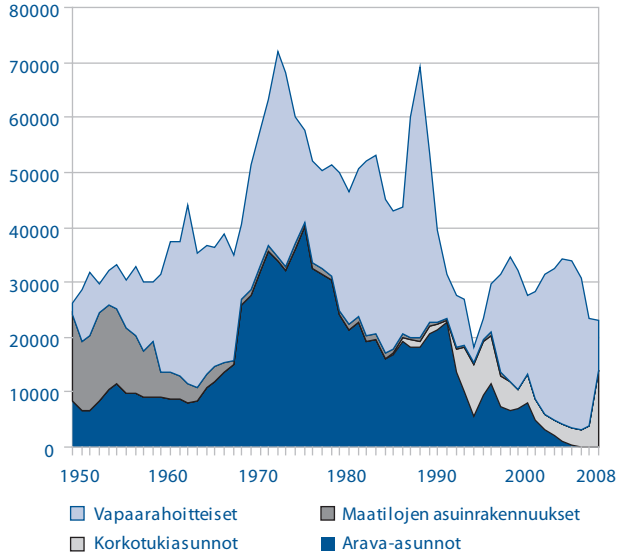
Työryhmä arvioi, että edellä kuvatuista tavoista yhtenäistää omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua toteuttamiskelpoisin on asuntolainojen korkovähennysoikeuden rajoittaminen. Asuntolainojen korkovähennysoikeuden rajoittaminen kohdistuu luonnollisesti lyhyellä aikavälillä erityisesti niihin kotitalouksiin, jotka ovat hiljattain ottaneet asuntolainan. Tämän takia on selvää, että korkovähennysoikeutta tulee rajoittaa asteittain ja siirtymäajan pituuden tulee heijastaa sitä, että asuntolainojen takaisinmaksuaika on suhteellisen pitkä. Työryhmä on tarkastellut erilaisia tapoja rajoittaa korkovähennysoikeutta ja arvioi, että oikeudenmukaisin järjestely on sellainen, jossa rajoitetaan asteittain vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta.

*Työryhmä esittää, että vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Näin ollen neljän vuoden kuluttua asuntolainojen korkomenoista 80 prosenttia olisi vähennyskelpoisia. Työryhmä pitää perusteltuna, että pitkällä aikavälillä asuntolainojen korkovähennysoikeudesta luovutaan.*

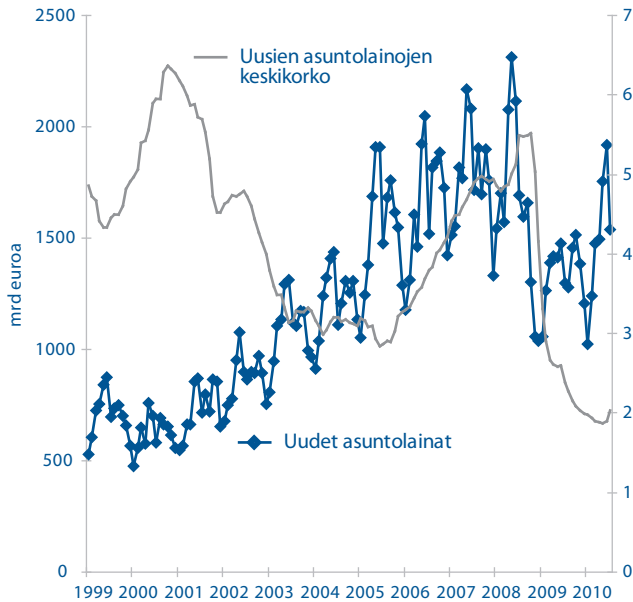
Tällä tavalla toteutettuna korkovähennysoikeuden rajoittaminen kohdistuu samassa suhteessa kaikkiin, joilla on asuntolainaa. Vaikutukset asumiskustannukseen ovat lyhyellä aikavälillä pieniä. Luvun 5.6 laskelmien mukaan nykyisellä korkotasolla arvioituna keskimääräinen vuotuinen korkovähennys siis laskisi noin 460 eurosta noin 390 euroon neljän vuoden aikana.

## LIITE 5.1 Taulukoita ja kuvioita

**KUVIO 1. Asuntotuotanto vuosina 1950-2009. Lähde: ARA**

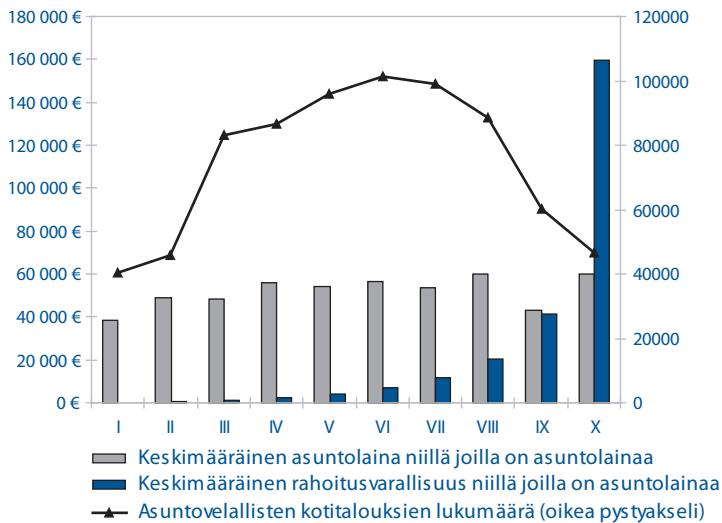


**KUVIO 2. Uusien asuntolainojen määrä (mrd. euroa) ja keskimääräinen uusien asuntolainojen korko (%) vuosina 1999-2010. Lähde: Suomen Pankki**



**KUVIO 3. Keskimääräinen rahoitusvarallisuus ja asuntolaina rahoitusvarallisuusde-  
siileittäin ja niiden kotitalouksien lkm, joilla oli asuntolainaa vuonna 2004.**

Lähde: Tilastokeskus



**TAULUKKO 1. ARA-uustuotanto alueittain vuosina 2007-2009.** Lähde: ARA, (2010)

ARA-uustuotanto alueittain						
Alue	2007		2008		2009	
	as. kpl	%	as. kpl	%	as. kpl	%
Pääkaupunkiseutu	939	28	1 188	30	6 060	43,1
PKS:n lähialue	258	8	367	9	903	6,4
Tampereen seutu	505	15	729	18	1 774	12,6
Oulun seutu	109	3	380	10	789	5,6
Jyväskylän seutu	200	6	165	4	894	6,4
Kuopion seutu	23	1	64	2	362	2,6
Turun seutu	350	11	54	1	1 241	8,8
<b>Kasvukeskukset yhteensä</b>	<b>2 384</b>	<b>72</b>	<b>2 947</b>	<b>74</b>	<b>12 023</b>	<b>85,4</b>
<b>Muut alueet yhteensä</b>	<b>917</b>	<b>28</b>	<b>1 042</b>	<b>26</b>	<b>2 052</b>	<b>14,6</b>
<b>KOKO MAA YHTEENSÄ</b>	<b>3 301</b>	<b>100</b>	<b>3 989</b>	<b>100</b>	<b>14 075</b>	<b>100</b>

**TAULUKKO 2. Asuntolainan korkovähennystä saavien kotitalouksien lukumäärä vuonna 2010.** Lähde: VATT

Korkovähennystä saavien kotitalouksien lukumäärä vuonna 2010						
Korkovähennys, €	Yksin asuvat	2 aik, ei lapsia	Yksinhuoltajat	Muut lapsiperheet	Muut perheet	Kum. osuus, %
1	54 478	64 356	3 731	35 054	12 242	19,32
100	33 819	35 978	8 505	35 237	7 358	33,07
200	29 734	25 217	5 269	30 455	6 208	44,09
300	19 785	25 341	5 870	33 040	3 480	54,04
400	17 216	20 839	4 065	33 752	3 554	63,08
500	18 905	16 270	5 203	30 224	1 091	71,23
600	8 766	14 019	2 191	28 574	1 411	77,48
700	4 319	14 387	851	29 027	952	83,11
800	3 505	8 370	588	18 877	1 166	86,81
900	5 286	7 983	233	19 570	374	90,62
1000	1 464	2 660	1 551	10 784	86	92,50
1100	273	3 690	195	12 500	57	94,40
1200	145	3 516	0	7 937	169	95,74
1300	0	1 618	522	7 946	195	96,91
1400	668	1 263	399	5 806	31	97,83
1500	53	1 429	0	4 216	295	98,52
1600	0	1 056	0	2 640	127	98,95
1700	0	347	0	1 764	0	99,19
1800	0	156	0	730	0	99,29
1900	0	1 218	0	963	0	99,54
2000	0	476	0	154	41	99,62
2100	3	0	0	133	0	99,63
2200	0	563	0	495	0	99,75
2300	0	0	0	63	0	99,76
2400	0	0	0	232	0	99,79
2500	0	180	0	228	0	99,83
2600	0	221	0	3	0	99,86
2700	0	109	0	0	0	99,87
yli 2800	0	466	200	478	0	100,00
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>198 419</b>	<b>251 728</b>	<b>39 373</b>	<b>350 882</b>	<b>38 837</b>	

**Taulukko 3. Asuntolainaan liittyvää alijäämähyvitystä saavien kotitalouksien lukumäärä vuonna 2010.** Lähde: VATT

Alijäämähyvitystä saaneiden kotitalouksien lukumäärä vuonna 2010						
Alijäämähyvitys, €	Yksin asuvat	2 aik, ei lapsia	Yksinhuoltajat	Muut lapsiperheet	Muut perheet	Kum. osuus, %
1	44 007	55 711	3 494	32 165	11 038	18,49
100	29 658	32 500	8 655	34 198	7 343	32,68
200	25 761	19 796	4 860	30 851	5 629	43,65
300	19 323	24 216	5 262	34 078	2 863	54,48
400	17 020	20 184	3 834	31 834	2 918	64,05
500	15 107	14 220	5 036	27 489	729	71,96
600	6 883	13 148	1 756	28 375	1 139	78,44
700	4 180	12 510	851	24 605	609	83,84
800	2 770	7 960	588	17 328	1 160	87,60
900	4 629	6 236	233	17 866	351	91,30
1000	1 464	3 114	1 551	9 264	94	93,26
1100	273	2 760	128	10 592	57	95,00
1200	145	2 815	0	6 659	87	96,23
1300	0	957	522	6 826	101	97,29
1400	362	1 882	399	5 676	0	98,34
1500	0	1 403	0	3 589	161	98,99
1600	0	740	0	1 682	127	99,31
1700	0	829	0	1 361	0	99,59
1800	0	40	0	530	0	99,66
1900	0	0	0	512	0	99,73
2000	0	476	0	62	0	99,80
2100	0	173	0	29	0	99,82
2200	0	221	0	495	0	99,91
2300	0	0	0	0	0	99,91
2400	0	0	0	232	0	99,94
2500	0	180	0	179	0	99,99
2600	0	0	0	3	0	99,99
2700	0	109	0	0	0	100,00
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>171 582</b>	<b>222 180</b>	<b>37 169</b>	<b>326 480</b>	<b>34 406</b>	

**TAULUKKO 4. Asuntolainan korkovähennyksen määrä kotitaloustyypeittäin vuonna 2010.** Lähde: VATT

Korkovähennyksen kokonaismäärä kotitaloustyypeittäin vuonna 2010						
Korkovähennys, €	Yksin asuvat	2 aik, ei lapsia	Yksinhuoltajat	Muut lapsiperheet	Muut perheet	Yhteensä
1	2 258 474	2 877 189	178 676	1 613 054	589 825	7 517 218
100	4 824 987	5 272 529	1 298 600	5 409 630	1 091 525	17 897 271
200	7 269 155	6 222 473	1 244 077	7 600 623	1 496 148	23 832 476
300	7 005 153	8 681 396	2 059 761	11 608 937	1 193 019	30 548 266
400	7 688 198	9 350 361	1 869 653	15 268 559	1 631 316	35 808 087
500	10 202 522	8 922 615	2 813 144	16 623 084	591 660	39 153 025
600	5 628 780	9 153 885	1 378 741	18 528 762	927 751	35 617 919
700	3 158 657	10 806 112	633 220	21 693 819	715 217	37 007 025
800	3 004 862	7 154 638	504 173	16 023 376	961 647	27 648 696
900	5 015 898	7 503 893	221 318	18 632 102	363 494	31 736 705
1000	1 518 531	2 775 144	1 616 130	11 251 859	87 859	17 249 523
1100	308 347	4 201 418	225 998	14 333 960	66 215	19 135 938
1200	187 460	4 413 003	0	9 897 466	210 779	14 708 708
1300	0	2 186 437	707 743	10 717 607	257 393	13 869 180
1400	935 378	1 780 478	558 638	8 395 796	44 120	11 714 410
1500	84 299	2 228 757	0	6 462 217	459 495	9 234 768
1600	0	1 727 408	0	4 329 849	211 959	6 269 216
1700	0	602 562	0	3 058 071	0	3 660 633
1800	0	284 517	0	1 343 154	0	1 627 671
1900	0	2 335 326	0	1 861 267	0	4 196 593
2000	0	962 467	0	310 241	83 256	1 355 964
2100	6 329	0	0	285 348	0	291 677
2200	0	1 262 215	0	1 124 708	0	2 386 923
2300	0	0	0	146 075	0	146 075
2400	0	0	0	564 891	0	564 891
2500	0	459 302	0	580 088	0	1 039 390
2600	0	594 663	0	7 710	0	602 373
2700	0	302 271	0	0	0	302 271
yli 2800	0	1 764 783	560 580	3 650 729	0	5 976 092
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>59 097 030</b>	<b>103 825 842</b>	<b>15 870 452</b>	<b>211 322 982</b>	<b>10 982 678</b>	<b>401 098 984</b>

**TAULUKKO 5. Asuntolainan korkovähennystä saavien kotitalouksien lukumäärä eri kotitalousryhmissä, kun 80 % asuntolainan koroista vähennyskelpoisia ja pääomatuloverokanta 30 %. Lähde: VATT**

Korkovähennystä saavien kotitalouksien lukumäärä, jos 80 % koroista vähennyskelpoisia ja pääomatuloverokanta on 30 %					
Korkovähennys, €	Yksin asuvat	2 aik, ei lapsia	Yksinhuoltajat	Muut lapsiperheet	Muut perheet
1	62 558	71 728	4 102	40 678	13 157
100	38 790	37 856	10 551	39 678	9 129
200	24 041	30 534	5 660	36 129	5 707
300	24 001	25 049	5 412	39 589	3 072
400	22 541	20 423	6 910	34 467	2 614
500	10 457	16 518	2 199	36 996	1 458
600	4 129	15 070	894	31 159	1 748
700	5 791	11 735	545	21 508	323
800	3 753	5 510	1 096	18 745	461
900	845	3 178	755	13 810	57
1000	0	4 798	128	10 682	82
1100	145	1 866	522	9 030	281
1200	306	1 165	0	6 263	31
1300	416	2 051	0	4 760	295
1400	0	454	399	2 846	0
1500	0	172	0	1 004	0
1600	0	1 512	0	1 112	127
1700	0	476	0	296	41
1800	3	0	0	133	0
1900	0	444	0	383	0
2000	0	0	0	137	0
2100	0	119	0	560	0
2200	0	0	0	115	0
2300	0	330	0	0	0
2400	0	0	200	0	0
2500	0	180	0	0	0
2600	0	0	0	0	0
2700	0	0	0	0	0
yli 2800	0	466	0	478	0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>197 776</b>	<b>251 634</b>	<b>39 373</b>	<b>350 558</b>	<b>38 583</b>



**TAULUKKO 6. Korkovähennyksen määrä eri kotitalousryhmissä, kun 80 % asuntolainan koroista vähennyskelpoisia ja pääomatuloverokanta 30 %.**

Lähde: VATT

Korkovähennyksen kokonaismäärä kotitaloustyypeittäin, jos 80 % koroista on vähennyskelpoisia ja pääomatuloveroaste on 30 %						
Korkovähennys, €	Yksin asuvat	2 aik, ei lapsia	Yksinhuoltajat	Muut lapsiperheet	Muut perheet	Yhteensä
1	2 646 583	3 139 172	186 169	1 920 863	609 627	8 502 414
100	5 815 282	5 500 219	1 504 203	5 990 038	1 367 741	20 177 483
200	5 794 909	7 662 756	1 402 042	8 979 127	1 409 707	25 248 541
300	8 374 675	8 677 006	1 861 561	13 858 150	1 088 564	33 859 956
400	10 144 117	9 133 098	3 111 035	15 360 830	1 145 588	38 894 668
500	5 688 129	9 057 433	1 185 152	20 226 137	807 491	36 964 342
600	2 597 938	9 711 945	572 605	20 151 590	1 168 030	34 202 108
700	4 378 875	8 832 135	401 725	16 162 634	240 290	30 015 659
800	3 153 373	4 636 530	949 742	15 796 857	386 757	24 923 259
900	794 033	3 029 376	688 234	13 174 907	56 001	17 742 551
1000	0	5 053 653	129 810	11 180 142	84 654	16 448 259
1100	163 810	2 155 877	606 487	10 365 347	315 616	13 607 137
1200	367 148	1 428 689	0	7 869 828	37 781	9 703 446
1300	573 172	2 791 462	0	6 407 972	393 864	10 166 470
1400	0	663 967	565 023	4 118 564	0	5 347 554
1500	0	265 845	0	1 553 078	0	1 818 923
1600	0	2 472 351	0	1 818 656	207 024	4 498 031
1700	0	825 244	0	506 619	71 345	1 403 208
1800	5 425	0	0	244 731	0	250 156
1900	0	853 623	0	747 882	0	1 601 505
2000	0	0	0	278 857	0	278 857
2100	0	255 393	0	1 210 756	0	1 466 149
2200	0	0	0	255 296	0	255 296
2300	0	781 920	0	0	0	781 920
2400	0	0	481 068	0	0	481 068
2500	0	456 066	0	0	0	456 066
2600	0	0	0	0	0	0
2700	0	0	0	0	0	0
yli 2800	0	1 568 399	0	3 129 183	0	4 697 582
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>50 497 469</b>	<b>88 952 159</b>	<b>13 644 856</b>	<b>181 308 044</b>	<b>9 390 080</b>	<b>343 792 608</b>

## LIITE 5.2 Omistus- ja vuokra-asujan asumiskustannus

Tarkastellaan vuokralaista ja omistusasujaa, jotka asuvat samanlaisessa asunnossa, jonka arvo on  $V$ . Vertaillaan näiden henkilöiden yhden vuoden asumiskustannusta.

Vuokralaisen asumiskustannus on yksinkertaisesti hänen maksamansa vuokra. Jotta asumiskustannusten vertailu on mielekästä, on tiedettävä, miten vuokrataso määräytyy. Hieman yksinkertaistaen Suomen nykyisessä verojärjestelmässä yksityisen vuokranantajan saama veronjälkeinen nettotuotto  $V$ :n arvoisesta vapaarahoitteisesta asunnosta voidaan kirjoittaa muotoon

$$(1-t)\left(\frac{R}{V}-d-s\tau+g\right)V,$$

jossa  $t$  on pääomatuloveroaste,  $R$  on asunnosta saatava bruttovuokra,  $d$  on kuluminen ja asunnon ylläpidon kustannukset ja  $g$  on asunnon suhteellinen arvonnousu. Kiinteistöveron määrä muodostuu kiinteistöveroprosentista  $\tau$  ja siitä osasta kiinteistön arvoa  $sV$ , joka on veronalaista. Yksinkertaisuuden vuoksi kustannusten oletetaan olevan suhteessa asunnon arvoon. Lisäksi oletetaan, että vuokranantaja maksaa pääomatuloveroa myös asunnon arvonnoususta. Todellisuudessa luovutusvoitosta maksetaan vero vasta myyntihetkellä.

Asuntosijoituksen nettotuoton tulee vastata vaihtoehtoisesta sijoituskohteesta saatavaa nettotuottoa  $(1-t)iV$ , jossa  $i$  on pääomamarkkinoiden tasapainokorko. Tasapainossa pätee siis:

$$(1-t)\left(\frac{R}{V}-d-s\tau+g\right)V=(1-t)iV$$

Yhtälöstä voidaan ratkaista vuokra, joksi saadaan

$$R=(i+d+s\tau-g)V.$$

Yhtälö kertoo vuokralaisen asumiskustannuksen pääomamarkkinoiden tuottovaatimuksen, asunnon kulumisen ja ylläpidon, kiinteistöveron sekä asuntojen odotetun arvonnousun funktiona.

Omistusasujan asumiskustannukset on hyödyllistä esittää käyttämällä hyväksi pääoman käyttökustannuksen käsitettä. Suomen nykyisessä verojärjestelmässä omistusasumisen käyttökustannus (*user-cost of owner-occupied housing*) voidaan kirjoittaa seuraavasti:

$$UC = [\alpha(1-t)i_m + (1-\alpha)(1-t)i + d + s\tau - g]V,$$

jossa  $\alpha$  on asuntolainan suhde asunnon arvoon (*loan-to-value ratio*),  $i_m$  on asuntolainan korko ja  $i$  vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuotto. Ensimmäinen termi sulkujen sisällä muodostuu asuntolainan korkomenoista  $\alpha(1-t)i_m$  ottaen huomioon korkojen verovähennysoikeus. Toinen termi kuvaa asuntoon sijoitetun oman pääoman vaihtoehtokustannusta  $(1-\alpha)(1-t)i$ . Huomionarvoista yhtälössä on se, että asunnon arvonnousu on verotonta ja että asuntolainan lyhennys ei ole kotitaloudelle kustannus vaan säästämistä. Jos voidaan lisäksi olettaa, että  $i_m = i$ , omistusasujan käyttökustannus sieventyy muotoon:

$$UC = [(1-t)i + d + s\tau - g]V.$$

Asumiskustannusten erotus on

$$R - UC = tiV.$$

#### Asuntotulon verottaminen

Jos omistusasujan asumispalveluiden arvo yhtä sijoitettua euroa kohti on  $i_R$  ja jos tätä omistusasujan laskennallista tuloa verotetaan pääomatuloveroasteella, omistusasumisen käyttökustannus on

$$\begin{aligned} UC_{as} &= \left[ \alpha i_m + (1-t)(1-\alpha)i + d + s\tau - g + t \underbrace{(i_R - \alpha i_m - d - s\tau)}_{\text{nettoasuntotulo}} \right] V \\ &= [(1-t)\alpha i_m + (1-t)(1-\alpha)i + d + s\tau - g + t(i_R - d - s\tau)] V \end{aligned}$$

jossa asuntotulon verosta saa vähentää asuntolainan korkomenot, kulumisen ja ylläpidon kustannukset sekä kiinteistöveron.

Jos verrataan nykyjärjestelmää ja asuntotulonverotusta voidaan todeta, että

$$UC_{as} - UC = t(i_R - d - s\tau)V,$$

mikä tarkoittaa, että omistusasujakotitalouden asumiskustannus nousee, mutta nousu ei riipu siitä, miten asunto on rahoitettu.

### Korkovähennysoikeuden poistaminen

Jos asuntolainan korkovähennysoikeutta rajoitetaan siten, että vain osuus  $\beta < 1$  on vähennyskelpoinen verotuksessa, omistusasumisen käyttökustannus on

$$UC_{kv} = [\alpha i_m - \alpha \beta t_i m + (1-t)(1-\alpha)i + d + s\tau - g]V.$$

Jos käyttökustannusta verrataan nykyjärjestelmään, saadaan

$$UC_{kv} - UC = (1-\beta)t_i m \alpha V.$$

Jos korkovähennysoikeutta rajoitetaan, omistusasumisen käyttökustannus nousee, jos  $\alpha > 0$ . Ero nykyjärjestelmään on luonnollisesti sitä suurempi mitä pienempi  $\beta$  on. Käyttökustannus ei muutu lainkaan, jos  $\alpha = 0$ , eli kotitaloudella ei ole asuntolainaa. Tämä siis tarkoittaa yhtäältä sitä, että omistusasujan asumiskustannus riippuu asuntolainan määrästä toisin kuin nykyjärjestelmässä, ja toisaalta sitä, että kotitalous voi minimoida asumiskustannuksen minimoimalla asuntolainan määrän <sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Tarkkaan ottaen tämä edellyttää, että  $i_m$  ei ole huomattavasti pienempi kuin  $i$ , mikä lienee järkevä oletus.

## 6 Perintö- ja lahjaverotus

### 6.1 Perintö- ja lahjaverotuksen perusteet

#### 6.1.1 Yleistä

Työryhmä katsoo, että perintö- ja lahjaverotus on säilytettävä osana Suomen verojärjestelmää. Perintöveron ensisijainen tavoite on fiskaalinen. Vuonna 2008 veron tuotto oli 651 miljoonaa euroa ja vuosittainen kasvuvauhti suurempi kuin tuloverolla tai arvonlisäverolla. Vuonna 2008 säädettyjen kevenysten jälkeen tuotto on pudonnut. Vuonna 2009 tuotto oli noin 440 miljoonaa euroa.

Suomessa perintö- ja lahjaverotus on kansainvälistä keskitasoa. Ulkomailla nimelliset veroprosentit erityisesti suurten perintöjen kohdalla ovat usein korkeita, mutta arvostussäännökset ja veron monet minimointimahdollisuudet laskevat tuottoa.

#### 6.1.2 Periaatteellisia näkökohtia

Veroteoreettisesti perintö ja lahja ovat tuloa. Yleisimmin käytetyn Haig-Simonsin tuloteorian mukaan tuloa on verovelvollisella verovuoden lopussa ja sen alussa olleen omaisuuden erotus. Saatu perintö ja lahja lisäävät tätä positiivista erotusta ja ovat näin ollen tuloa.

Verotus perustuu yleensä veronmaksukykyyn. Tyyppitapauksessa perintö- ja lahja lisäävät verovelvollisen veronmaksukykyä, ja siksi myös verotus on perusteltu. Sääntö ei kuitenkaan aina ole selviö. Ensinnäkään hyvin vaikeasti realisoitava varallisuus ei tuo veron maksuun tarvittavaa likviditeettiä. Toiseksi: samassa taloudessa perinnönjättäjän kanssa asuneet perilliset eivät saa taluuteensa uutta veronmaksupotentiaalia. Tästä syystä monissa maissa erityisesti lesken perintöverotusta on merkittävästi lievennetty.

Taloustieteen peruselinkaarimallissa ihmiset säästävät rahoittaakseen eläkkeellä olon aikaiset menonsa. Perintö johtuisi teorian mukaan ennakoimattomasta kuolemasta. Tässä ajattelussa perintöverolla ei olisi käyttäytymisvaikutuksia ja se olisi näin ollen tehokas vero. Suunnitelmallisen perinnönjätön tapauksissa taloustiede kiinnittää huomiota veron vaikutukseen säästämiseen. Jos

perinnönsaajan hyvinvointi sisältyy joka sukupolvessa perinnönjättäjän hyötyfunktioon, ja elinikään ei liity epävarmuutta, perintöverotus vastaa säästämisen verottamista. Vero saattaa siis vaikuttaa pääomanmuodostukseen. Valitseva käsitys taloustieteessä kuitenkin on, että kielteisestä säästämisvaikutuksesta huolimatta perintöverotus aiheuttaa vähemmän hyvinvointitappioita kuin esimerkiksi tuloverotus. Perintö- ja lahjaverotusta koskevissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että perintöverotus kannustaa vanhempia sijoittamaan enemmän lastensa koulutukseen ja keräämään vähemmän aineellista varallisuutta. Tällaiset tutkimustulokset lienevät relevantimpia Yhdysvalloissa kuin Suomessa, jossa koulutus on pääosin ilmaista.

Perintö- ja lahjaverotuksen oikeutusta ja tasoa on syytä käsitellä koko pääomaverotuksen kokonaisuudessa, johon kuuluvat erityisesti osinkoverotus, myyntivoittoverotus ja varallisuusverotus. Varallisuusverotuksesta luopumisen jälkeen perintöverotuksella on entistä tärkeämpi rooli verojärjestelmämme osana. Toisaalta myyntivoittoverotus on maassamme kansainvälisesti vertaillen ankaraa ja työryhmä esittää osinkoverotuksen kiristämistä.

Perintö- ja lahjaverotus tuo ryhtiä tuloverotukseen. Jos perintö- ja lahjaverotus poistettaisiin, veron minimointioperaatiot yleistyisivät, kun perhevarallisuutta hajautettaisiin veroetujen saavuttamiseksi.

Perintö- ja lahjaverotuksella on myös verotuksesta riippumattomia perusteita. Sillä on tiettyjä liityntöjä yksityisoikeuteen. Perunkirjoitusinstituution ylläpitäminen on vuodesta 1994 alkaen ollut yksinomaan verohallinnon tehtävänä, vaikka perukirjalla on yksityisoikeuden puolella omistussuhteiden selvittämisen ja kirjaamisen kannalta huomattava merkitys. Jos perintöverotuksesta luovuttaisiin, olisi samalla ratkaistava, kenelle tämä tehtävä yhteiskunnassa siirretään. Lahjaverotuksesta luopuminen taas merkitsisi esimerkiksi ulosottopakoilun helpottamista.

Lahjaverotus on välttämätön perintöverotuksen täydentäjä. Jos lahjaveroa ei olisi, voitaisiin perintävero välttää melkein kokonaan.

Jakopoliittisella tavoitteella on perintöverotuksen historiassa ollut vahva rooli. Joinakin ajanjaksoina on pidetty itsestään selvänä, että verotuksen tehtävänä on tasoittaa, paitsi tuloeroja, myös varallisuuseroja. Perintöomaisuuksien epätasainen jakautuminen ei ole sopusoinnussa yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteen kanssa. Sen mukaan tasavertaisuutta ei tulisi määritellä suhteessa lopputilanteeseen, koska tämä ei kannustaisi ihmisiä käyttämään kaikkia mahdollisuuksiaan, vaan suhteessa lähtömahdollisuuksiin, mikä antaisi ihmisille kannustimia taloudelliseen toimintaan. Yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteesta johdetaan ajatus, että perintöverotuksen tulisi olla tuntuva ja vastaa-vasti tuloverotuksen lievää, jotta aikaansaataisiin kannustavuutta työntekoon ja kouluttautumiseen.

Perintöverotuksen jakopoliittinen rooli näkyy eri maiden perintöveroaasteikoissa. Monissa Euroopan valtioissa ylin marginaalivero on lastenkin osalta 25 - 40 prosenttia ja kaukaisemmat sukulaiset saattavat joutua maksamaan veroa

yli puolet perinnöstä. Perintöveron alkuperäinen ajatus onkin konfiskatorinen. Ei ajatellakaan, että vero maksettaisiin omaisuuden tuotosta tai perijän muilla tuloilla. Lähtökohtana päinvastoin on ollut, että perinnöstä osa kuuluu maksaa julkiselle vallalle. Verolla siis vähennetään perinnön määrää.

Vuosituhaten vaihteen jälkeen varallisuuserojen kasvu on ollut nopeampaa kuin tuloerojen kasvu. Tämä on heijastusta mm. siitä, että suurimmat varallisuustyytit, osakevarallisuus ja kiinteistövarallisuus, ovat nousseet arvossaan nopeasti. Osakkeiden ja kiinteistöjen arvojen kohoaminen on kansainvälinen ilmiö, jossa Suomi on ollut osallisena. Varallisuuserojen kiihtyvä kasvu antaa perusteita perintöveron säilyttämiselle tai jopa progression kiristämiseksi.

Arvomaailma suomalaisessakin yhteiskunnassa on jatkuvassa muutostilassa. Yhteiskunnan jäsenten väliseen solidaarisuuteen perustuva ajattelutapa ei ole ainoa oikea, vaan arvosidonnainen lähtökohta. Yhdentyvässä maailmassa suhtautuminen varallisuuden kumuloitumiseen ja dynastisten omaisuuskasamien kasvuun on osittain myönteistä. Verotukseen yleisesti ja perintöverotukseen erityisesti heijastuu aina yhteiskuntapoliittinen ilmapiiri.

Perintöveron vastustajat esittävät usein, että perintövero merkitsee kaksinkertaista verotusta, koska varat ovat muodostuneet tuloista, joista perinnönjättäjä jo on maksanut veron. Tämä argumentti ei kuitenkaan ole pitävä. Ensinnäkin perinnönsaaja on eri verosubjekti ja perintö on hänen varallisuudenlisäyksensä. Toiseksi: verotuksessa tapahtuu säännönmukaisesti tällaista kertaantumista. Se kuuluu systeemiin. Henkilö ostaa tuloverotuksen jälkeisillä tuloillaan tuotteet, joihin sisältyy arvonnäkövero. Samoin hän maksaa esimerkiksi varainsiirtoveron nettotuloillaan.

On myös huomattava, että suuret perintövarallisuudet perustuvat suurelta osin osakevarallisuuden ja kiinteistöjen realisoitumattomaan arvonnousuun, jota ei ole verotettu. Realisoitumisperiaatteen mukaan arvonnousut verotetaan siinä vaiheessa, kun omaisuus luovutetaan tai peritään.

## 6.2 Vertailua ulkomaihin

Kansainvälisessä vertailussa perintö- ja lahjaverotuksen kirjo on tavattoman heterogeeninen. Perintö- ja lahjaverotusta ei ole lainkaan seitsemässä EU-maassa. On huomattava, että nimenomaan kolmessa Suomen naapurimaassa, Ruotsissa, Venäjällä ja Virossa perinnöistä ja lahjoista ei peritä veroa.

Joissakin maissa pienetkin perinnöt ovat verotuksen kohteena; toisissa taas verotus alkaa vasta satojen tuhansien eurojen tai jopa miljoonien määrästä. (Ks. lähemmin Andersson 2010). Suomen järjestelmä on erityislaatuinen siinä suhteessa, että meillä ylin marginaalivero alkaa kovin matalalta, jo 60 000 euron omaisuudesta. Monissa maissa ylintä marginaaliveroa sovelletaan vain useiden miljoonien eurojen varallisuuteen.

Veroasteikot ovat usein ankarampia kuin Suomessa, mutta veropohjan hataruus ja lievät arvostussäännökset johtavat siihen, että veron tuotto ei silti missään nouse kovin korkeaksi. Niissä maissa, joissa perintö- ja lahjaverotus on poistettu, vastaavasti luovutusvoittoverotus (Viro) tai varainsiirtoverotus (Portugali) on ankarampaa.

### 6.3 Veropohjan hataruus ja veron minimointi

Perintö- ja lahjaverotuksen veropohja on aukollinen ja vero on muutoinkin altis verosuunnittelulle.

Vuoden 2008 verouudistuksessa perintöveron alaraja korotettiin 20 000 euroon, puoliso vähennys 60 000 euroon ja alaikäisvähennys 40 000 euroon. Nämä muutokset antoivat vauhtia verosuunnittelulle, jossa veron määrää pienennetään hajauttamalla testamentin avulla perintöä useille suvun jäsenille.

Perintö- ja lahjaverolain (PerVL) 2.2 §:n mukaan perintö- ja lahjaveroa ei suoriteta testamentilla tai lahjana saadusta eläkkeestä, nautintaoikeudesta tai muusta elinkaudeksi tai määrävuosiksi annetusta etuudesta. Hallintaoikeus on siis saajalleen verovapaa. Hallintaoikeuden pidättäminen on merkittävä, yksinkertainen ja usein käytetty tapa minimoida perintö- ja lahjaverotusta.

PerVL 18.3 §:n mukaan alihintainen kauppa on verosta vapaa, jos kauppahinta on yli  $\frac{3}{4}$  käyvästä hinnasta. Näin ollen 25 % omaisuuden arvosta on kokonaan verovapaata omaisuuden määrästä riippumatta.

Perintöveroa voidaan minimoida myös niin, että suoranainen perijä, tavallisesti lapsi, luopuu perinnöstä omien lastensa hyväksi. Tällöin sukupolvien saattossa vältytään yhdeltä perintöverolta. Perinnöstä luopuja ei saa perintöä eikä maksa myöskään perintöveroa. Perinnöstä luopunut voi olla mielekkästä erityisesti tilanteessa, jossa perinnönjättäjän lapsi on jo hyvässä taloudellisessa asemassa ja lapsenlapset taas sellaisessa elämänvaiheessa, jossa rahantarve on suuri.

Vanhemmat auttavat lapsiaan usein korottomilla lainoilla. Tavallisimmin tämä tapahtuu silloin, kun lapsi ostaa oman asunnon. Mistään laskennallisesta korosta ei veroteta lainan saajaa.

Käytännössä lienee tavallista, että vanhemmat tukevat merkittävästikin aikuisia lapsiaan ilman, että se näkyy eksplisiittisesti lasten varallisuuden lisäyksenä. Tähän ilmiöön ei lahjaverotuksen välineistöllä yleensä voida puuttua.

Perintö- ja lahjaverotuksen veropohjan hataruus on fiskaalinen ongelma, mutta se on myös ongelma tämän veromuodon legitimitietin näkökulmasta. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että ilman erityistä perustetta toiset perinnöt ja lahjat ovat tuntevan verotuksen kohteena kun taas toiset vastikkeettomat saannot ovat verotuksen ulkopuolella. Tästä syystä veropohjan tiiviyyteen tulee kiinnittää jatkuvaa huomiota.

Perintö- ja lahjaverotuksen luonteeseen kuitenkin kuuluu, että veron minimointimahdollisuuksia ei voida kokonaan tai edes suurelta osin poistaa. Tämä



realiteetti huomioon ottaen perintö- ja lahjaverotuksen merkittävää kiristämistä ei voida puolustaa. Verotuksen tason suuret poikkeamat samantyyppisissä taloudellisissa olosuhteissa loukkaavat yhdenmukaisuuden periaatetta ja yleistä oikeustajua.

## 6.4 Vakuutukset veron minimointikeinona

Siirrettäessä omaisuutta seuraavalle sukupolvelle verosäästöjä voidaan saavuttaa vakuutusten avulla. Monien instrumenttien vakuutusominaisuus on nimellinen. Eräät vakuutusyhtiöiden tarjoamat tuotteet ovat ydinolemukseltaan sijoituksia.

Tavallisimmin käytetään välineenä säästöhenkivakuutusta. Silloin lahjansaajan hyväksi tehty vakuutus on verovapaata 8 500 euroon saakka ja näitä vakuutuksia voidaan tehdä kolmen vuoden välein. Tällainen vakuutus ei vähennä oikeutta antaa alle 4 000 euron verovapaata lahjoituksia.

Maksettavat vakuutuskorvaukset ovat perintöverosta vapaita tietyn edellytyksin 35 000 euroon saakka. Leskelle verovapaata on puolet tai kuitenkin vähintään 35 000 euroa.

Kun säästösumma jätetään perillisten nostettavaksi, perillinen ei joudu maksamaan tuotosta tuloveroa.

Työryhmä katsoo, että vakuutusten avulla tapahtuvalle veron minimoinnille ei nyky-yhteiskunnassa ole perusteita. Vakuutusten muodossa tapahtuvien sijoitusten verosuosinta tulisi poistaa, jolloin veropohja tiivistyisi ja sijoitusmarkkinoiden neutraliteetti vahvistuisi.

## 6.5 Yrityksen sukupolvenvaihdos

### 6.5.1 Perintö- ja lahjaverolain huojennussäännös

Perintö- ja lahjaverotuksen merkittävin verotuki liittyy maatilan tai muun yrityksen sukupolvenvaihdoksiin.

Yritysten sukupolvenvaihdokset ovat meillä jo pitkään olleet verohuojennuksen kohteena. Perintö- ja lahjaveron on laskettu verotusarvosta – ei käyvästä arvosta. Verotusarvo taas pohjautuu lähtökohtaisesti yrityksen substanssiarvoon eli matemaattiseen arvoon. Varallisuusveron poiston jälkeen verotusarvosta käytetään osakevarallisuuden osalta termiä ”arvostuslaisa tarkoitettu arvo”. Eräissä tapauksissa arvostuslaisa tarkoitettu arvo tosin on lähellä käypää arvoa, mutta toisinaan se voi olla alle kymmenesosa käyvästä arvosta.

Vuoden 2004-2005 verouudistuksessa sukupolvenvaihdoksen verotusta edelleen lievennettiin. Verotettavana varallisuutena pidetään nyt vain 40 prosenttia arvostuslain mukaisesta arvosta.

Nykyisessä järjestelmässä perinnön tai lahjan saaja maksaa veroa korkeintaan 5,2 prosenttia (0,4x13) osakkeiden vertailuarvosta, jos hän saa haltuunsa vähintään 10 prosenttia yhtiön osakekannasta ja jatkaa yritystoimintaa.

### 6.5.2 Verosuunnittelu

Perintöverotus on yleensäkin altis verosuunnittelulle. Käytännössä suurimmassa osassa yritysten sukupolvenvaihdoksia maksettavan veron määrä on hyvin vähäinen. Verosuunnittelun välineinä ovat esimerkiksi osakkeiden lunastamiset, yhtiöiden jakautumiset ja alihintaiset kaupat.

Yhtiön varallisuus koostuu normaalisti pääosin sen kerryttämistä voitoista. Varallisuutta voidaan kasvattaa myös sijoittamalla varoja yhtiöön. Suomen osakeyhtiölaki on tässä suhteessa joustava. Sijoitus kannattaa yleensä tehdä rahana sijoitetun vapaan pääoman rahastoon, jolloin ei synny tulo- eikä varainsiirto-veroseuraamuksia.

Veronhuojennus koskee lain sanamuodon mukaan yritysvarallisuutta. Oikeuskäytännön mukaan yhtiöiden taseita ei kuitenkaan yleensä erotella, vaan myös elinkeinotoimintaa harjoittavien yhtiöiden taseissa oleva henkilökohtaisen tulolähteen varallisuus voi johonkin rajaan saakka olla huojennuksen kohteena.

### 6.5.3 Oikeudenmukaisuudesta

Sukupolvenvaihdoshuojennus on ongelmallinen sekä horisontaalisen että vertikaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Samanlaisesta perinnöstä toinen voi maksaa täyden veron ja toinen voi saada sen lähes verotta. Huojennetuksi varallisuudeksi luokitellaan ne perinnöt ja lahjat, jotka tavallisimmin ovat kaikkein suurimpia.

Huojennukseen oikeutettuja ovat vain ne perilliset tai lahjan saajat, joiden omistussuudeksi yrityksestä tulee vähintään 10 prosenttia ja jotka jatkavat yritystoimintaa. Usein osa yritysvarallisuutta saavista henkilöistä maksaa täyden veron, vaikka yhtiön hallitukseen tulevat yli 10 prosenttia saavat jatkajat pääsevät hyvin vähillä veroilla. Tämä oikeudenmukaisuusongelma on vaikeasti ratkaistavissa, koska rajalinja joudutaan kaikissa oloissa piirtämään karkeasti ja osin mielivaltaisesti.

### 6.5.4 Verotuen perusteista

Taloustieteessä on esitetty sellaisia näkemyksiä, että yritysvarallisuuden tuntuva verottaminen toisi talouteen dynamiikkaa. Heikot yritykset, joille ei löydy halukasta jatkajaa, voisivat kuolla ja tehdä tilaa uudelle yrittäjyydelle. Tuottavuuden kasvu tapahtunee paljolti luovan tuhon kautta. Huonot yritykset kuolevat ja tekevät tilaa tehokkaammille. On kysyttävä, onko yhteiskun-

nan intressissä, että yritys, johon ei löydy jatkajaa suvun piiristä ilman verotukea, kuolee pois.

Suomen Yrittäjien tekemän tutkimuksen mukaan ylityksistä 1/5 siirtyy lapsille ja 4/5 muille. Tämä johtaa kysymään, kumpi vaihtoehto on yhteiskunnan yleisen edun mukaista. Suomessa ei ole tehty luotettavaa tutkimusta siitä, kummat yritykset menestyvät eri mittareilla mitaten paremmin. Sen sijaan Britanniassa ja Yhdysvalloissa on asiaa jonkin verran tutkittu. Tutkimustulokset viittaavat siihen suuntaan, että lasten perimä yritys menestyy keskimääräisesti jonkin verran heikommin kuin suvun ulkopuolelle myyty yritys. Nämä tutkimustulokset ovat vain keskiarvolukuja. Joka tapauksessa on selvää, että yrittäjäominaisuudet periytyvät pienemmällä todennäköisyydellä kuin raha. On toki runsaasti perheyriksisiä, joissa vielä kolmannessa ja neljännessä polvessa yritystä johdetaan taitavasti.

Taloustieteessä on lasten heikohkoa menestystä perusteltu joskus sillä, että lapsen yrittäjäominaisuuksia ei ole markkinoilla testattu niin kuin on ensimmäisen polven yrittäjien ominaisuudet.

Sukupolvenvaihdosta koskevassa keskustelussa on tuotu esille, että perintö- ja lahjaverotus saattaa perheyriksiset muita yrityksiä heikompaan asemaan, koska noin 30 vuoden välein omistajataho joutuu maksamaan veron. Toisaalta voidaan sanoa, että lapset ovat muita jatkajia edullisemmassa asemassa, koska lapset maksavat vain perintö- tai lahjaveron ja muut jatkajat joutuvat maksamaan yrityksen koko hinnan. On toki huomattava, että sukupolvenvaihdoksessa yritystä jatkava lapsi saattaa joutua maksamaan vanhemmilleen tai sisaruksilleen osan yrityksen hinnasta.

Oma kysymyksensä on perintö- ja lahjaveron kohtaanto. Yksi väite on, että vero otetaan osinkona yhtiöstä, jolloin se rasittaa yhtiön voimavaroja ja syö investointipotentialia. Tätä vastaan on esitetty, että pitkällä aikavälillä osinkojen määrä kuitenkin on riippuvainen yhtiön osingonmaksukyvästä, ei omistajien tarpeista.

Perusteettomana perintöveron poistoa voitaneen pitää silloin, kun omistajasukuun kuuluu jo useita kymmeniä jäseniä, jotka ovat kaukana yrittäjyydestä. Silloin ei enää osallistuta yritystoimintaan eikä yleensä olla siitä kiinnostuneita. Näissä yrityksissä toimitusjohtaja on jo valittu suvun ulkopuolelta ja hallituskin on vain osittain koottu suvun jäsenistä.

Sukupolvenvaihdosten verohuojennuksen taustalla ei liene kansantaloudellinen tai elinkeinopoliittinen tarve vaan enemmänkin omistajavanhempien tarve. Usein yrittäjällä on tunne ja halu, että yritys jatkaisi elämää hänen lastensa omistuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että yrittäjäpiireissä ajateltaneen varallisuutta enemmän yli sukupolvien säilyvänä kuin muissa varakkaissa perheissä.

### 6.5.5 Perustuslainmukaisuus

Matti Vanhasen II hallitus pyrki kasvattamaan yritysvarallisuuden huojennusta. Tämä kaatui Eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Siinä yhteydessä jäi tutkimatta, olisiko nykyinen huojennus jo niin mittava, että se sotisi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta vastaan.

Perustuslain 6 §:n säännöksen keskeisenä sisältönä on, että laki on ristiriidassa perustuslain kanssa, jos se ilman hyväksyttävää syytä, siis mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Erilaisissa olosuhteissa kansalaisia voidaan kuitenkin kohdella eri tavoin. Perustuslain sisältämän yhdenvertaisuussäännöksen on katsottu mahdollistavan sen, että tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä kohdellaan eri tavoin. Näin ollen Suomenkin verojärjestelmään sisältyy lukuisia määräyksiä, joissa jokin tulo on hyväksyttävästä yhteiskunnallisesta syystä säädetty verovapaaksi. Yhdenvertaisuussäännöksen kannalta näyttäisi olevan olennaista, että verovelvollisia ei aseteta eri asemaan perusteettomasti.

Jos jokin hyväksyttävä syy löydetään, on vielä nostettava esiin kysymys, onko tuo hyväksyttävä syy kohtuullisessa suhteessa annettavaan veroetuun. Perustuslain 6 § on ymmärrettävä niin, että kansalaisten yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa silloin, kun poikkeaman perusteet ovat tuntuvia itse poikkeamaan verrattuna.

## 6.6 Työryhmän esitykset

Perintö- ja lahjaveroon on perinteisesti liittynyt pyrkimys varallisuus- ja tuloerojen tasaamiseen. Tästä näkökulmasta katsoen veron tulisi olla progressiivinen. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että perintö- ja lahjaveronkin Suomeen verrattavissa maissa melkein poikkeuksetta selkeästi progressiivinen.

Suomen perintö- ja lahjaverotuksessa lähisukulaiset luetaan I veroluokkaan ja etäisemmät sukulaiset ja vieraat II veroluokkaan. Lahjaveroasteikko poikkeaa lisäksi hieman perintöihin sovellettavista asteikoista. Kansainvälisesti vertaillen veroasteikot ovat erityislaatuiset kahdessa kohtaa. Ensinnäkin ylin marginaalivero on alhainen ja toiseksi ylintä verokantaa aletaan soveltaa poikkeuksellisen matalalla tasolla. Kun perintöihin kohdistetaan ensimmäisessä veroluokassa 13 prosentin ylin marginaalivero jo 60.000 eurosta alkaen ja lahjaverotuksessa 50.000 eurosta alkaen, voidaan sanoa, että noiden rajojen jälkeen perintö- ja lahjaveron suhteellinen vero.

Perittävien varallisuuksien koko on parin vuosikymmenen aikana kasvanut merkittävästi. *Työryhmä katsoo, että veroasteikko tulisi säätää vastaamaan nykyisiä varallisuusolosuhteita. Rajoja, joilla 10 ja 13 prosentin verokantoja aletaan soveltaa I veroluokassa, tulisi nostaa esimerkiksi 50 000 ja 150 000 euroon.*

*Tämän lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön uusi 16 prosentin verokanta, joka kohdistettaisiin vain hyvin suuriin perintöihin ja lahjoihin. Ylimmän verokannan alaraja voisi olla esimerkiksi 1000.000 euroa. Perintöveron II veroluokan asteikkoon ja lahjaveroasteikkoihin tehtäisiin vastaavat muutokset.*

Työryhmän veroasteikkoa koskeva ehdotus merkitsisi sitä, että verotus kevenisi eniten silloin, kun perintö tai lahja on alle 300 000 euroa. Työryhmän laskelmien mukaan verotus kiristyisi silloin, kun siirtyvän varallisuuden määrä ylittää 1100 000 euroa. Nämä asteikkomuutokset säilyttävät perintö- ja lahjaveron tuoton karkeasti ottaen ennallaan (ks. liite 6.1).

Työryhmä katsoo, että säästöhenkivakuutusten avulla tapahtuvalle veron minimoinnille ei nyky-yhteiskunnassa ole perusteita. *Vakuutusten muodossa tapahtuvien sijoitusten verosuosinta tulisi poistaa, jolloin veropohja tiivistyisi ja sijoitusmarkkinoiden neutraliteetti vahvistuisi.*

Yritysvarallisuuden arvostamiseen liittyy kaksi vaikeasti perusteltavissa olevaa poikkeamaa. Arvostuslaissa osakkeen vertailuarvolle on määrätty ns. leikkurisääntö, joka on liittynyt nyttemmin poistettuun varallisuusveroon. Sen mukaan osakkeen vertailuarvo saa olla enintään 50 prosenttia edellisen vuoden vertailuarvoa korkeampi. Jos osakeyhtiö on perustettu minimipääomalla (2.500 euroa), saattaa osakkeen vertailuarvo olla vielä vuosikymmenen kuluttua vain murto-osa sen käyvästä arvosta. Tämä saattaa erilaiset osakeyhtiöt hyvin erilaiseen asemaan eikä poikkeavuudelle ole kestäviä perusteita. *Tästä syystä leikkurisääntöä ei perintö- ja lahjaverotuksessa tulisi soveltaa.*

Luovutettaessa perintönä tai lahjana saatua omaisuutta pidetään sen hankintamenona luovutusvoittoveroa laskettaessa yleensä perintö- ja lahjaverotuksessa noudatettua arvoa. Kuitenkin myytäessä yritysvarallisuutta, jonka perintö- ja lahjaverotusta on huojennettu, pidetään hankintamenona käypää arvoa saantohetkellä. Näin ollen yritysomaisuutta edelleen luovutettaessa käyvän arvon ja perintö- ja lahjaverotuksessa sovelletun huojennetun arvon välinen erotus ei tule verotetuksi enempää perintö- ja lahjaverona kuin myyntivoittoverona. Kun sukupolvenvaihdoshuojennuksella kannustetaan saajaa säilyttämään perintönä tai lahjana saatua yritysomaisuutta hallussaan, on ristiriitaista samalla liittää myös omistuksesta luopumiseen veroetuja soveltamalla tällaisen omaisuuden luovutusvoittoverotukseen yleistä luovutusvoittoverotusta huomattavasti edullisempaa verokohtelua. *Tästä syystä yritysvarallisuutta edelleen luovutettaessa hankintamenona tulisi pitää sitä määrää, josta perintö- ja lahjaveron on aikanaan suoritettu.*

Veropohjaan ehdotettavat muutokset (vakuutukset, omaisuuden arvostaminen ja luovutusvoittoverotus) lisääisivät jonkin verran verotuottoja. Työryhmällä ei ole ollut käytettävissään soveltuvia aineistoja näiden ehdotusten tarkan kvantitatiivisen vaikutuksen arvioimiseksi.

## LIITE 6.1 Asteikkoesityksen verotuottovaikutus

Seuraavassa arvioidaan työryhmän esittämän perintöveroasteikon vaikutuksia perintö- ja lahjaveron tuottoon. Laskelmat perustuvat Verohallinnolta saatuun luokiteltuun aineistoon verotettavista perintöosuuksista ja niiden saajien lukumääristä vuodelta 2009. Laskelmissa verrataan työryhmän esittämää uutta asteikkoa vuonna 2010 sovellettuun asteikkoon. Laskelmissa ei ole mukana käyttäytymisvaikutuksia.

Laskelmien mukaan asteikkoesitys pienentäisi verotuottoa 3 miljoonalla eurolla eli 0,8 prosentilla. Taulukossa 1 tarkastellaan muutoksen kohdentumista verotettavan perintöosuuden luokkiin. Asteikkomuutoksen aiheuttamat kevenykset painottuisivat rahamääräisesti taulukon neljään alimpaan perintöosuusluokkaan eli alle 300 000 euron perintöihin. Uuden veroasteportaan lisääminen yli 1000 000 euron perinnöille tuottaisi merkittävän verotuoton tätä kynnystä suuremmista perinnöistä. Laskelmissa sovellettu aineisto sisältää tietoja vain verotettavista perintöosuuksista, ei lahjoista. Lahjaveron tuotto on kuitenkin suhteellisen vähäinen verrattuna perintöveron tuottoon.

**TAULUKKO 1. Perintöveron kokonaismäärä perintöosuuden suuruuden mukaan vuoden 2010 ja työryhmän esittämällä veroasteikolla, milj. euroa**

Perintöosuus 1000 euroa	Vuosi 2010	Esitys	Muutos	Muutos-%
20-60	46	44	-2	-5
60-100	52	46	-7	-13
100-200	78	66	-13	-16
200-300	38	34	-4	-10
300-400	17	15	-1	-7
400-500	14	13	-1	-5
500-600	9	8	0	-4
600-700	4	4	0	-4
700-1000	11	10	0	-3
yli 1000	135	160	25	18
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>403</b>	<b>400</b>	<b>-3</b>	<b>-1</b>

# 7 Staattiset tuotto- ja tulonjakovaikutukset

## 7.1 Johdanto

Tässä luvussa esitetään aiemmin kuvattujen työryhmän ehdotusten tuotto- ja tulonjakovaikutukset. Kyseessä ovat välittömät vaikutukset veronsaajien verotottoihin ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan ilman, että käyttäytymismuutoksia on otettu huomioon.<sup>1</sup>

Keskeinen osa työryhmän ehdotuksista kohdistuu kotitalouksien maksamiin veroihin. Jotkut muutoksista, esimerkiksi yhteisöveron kevennys ja ns. Windfall-vero, vaikuttavat kuitenkin yksinomaan yrityssectorilla. Osa välillisen verotuksen muutoksista on sellaisia, jotka kohdistuvat sekä kotitalouksiin että yrityksiin ja julkisiin yhteisöihin. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi sähköveron ja liikennepolttoaineiden veron muutokset. Tulonjakoarvioissa on otettu huomioon ainoastaan kotitaloussectorille kohdistuvat vaikutukset.

Verotuksen taso ja rakenne vaikuttavat yritysten ja kansalaisten käyttäytymiseen. Verotuotto- ja tulonjakolaskelmissa käyttäytymisvaikutuksia ei ole voitu ottaa huomioon, koska niiden arvioimiseksi ei ole saatavilla luotettavia laskentamenetelmiä ja aineistoja. Tutkimustulosten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, minkä suuntaisia työryhmän ehdotusten aiheuttamat käyttäytymisvaikutukset ovat. Näitä on tarkasteltu raportin aiemmissa luvuissa.

Tulonjakovaikutuksia tarkastellaan poikkileikkausaineistojen avulla arvioimalla tietyllä periodilla, miten muutokset kohtelevat eri tulotasoilla olevia kotitalouksia. Tällaisen tarkastelun lisäksi verotuksen oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida myös siitä näkökulmasta, kuinka paljon kukin sukupolvi maksaa veroja ja toisaalta saa takaisin sosiaalietuuksina ja julkisina palveluina. Verotuksen tuloja uudelleenjakava vaikutus ei liity siten pelkästään eri tulotasoilla olevien kotitalouksien väliseen tarkasteluun. Poikkileikkaustietoihin perustuvilla aineistoilla tällaista sukupolvien välistä arviointia ei ole ollut mahdollista tehdä.

---

<sup>1</sup> Luvun teksti perustuu Marja Riihelän (VATT) ja Heikki Viitamäen (VATT) työryhmälle laatiin julkaisemattomiin selvityksiin.

Verotuksen ohella työryhmän tuli asettamiskirjeen mukaisesti pohtia myös kannustavuuden parantamista ottaen huomioon sosiaaliturvan uudistamista pohtineen SATA-komitean ehdotukset. Näistä tulee kyseeseen ennen kaikkea toimeentuloturvaa, työmarkkina-asemaa ja asumisen tukemista koskevat ehdotukset. Osa näistä komitean ehdotuksista on jo voimassa olevaa lainsäädäntöä, esimerkiksi työttömyys-, sairaus- ja tapaturmapäivärahojen muutokset sekä kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotus. Osa ehdotuksista on sellaisia, joiden toteuttamisesta ei ole tehty päätöstä. Työryhmä on linjannut, että edellä mainittuja SATA-komitean ehdotuksia ei oteta laskelmissa huomioon. Tulonjakolaskelmiin sisältyvät ainoastaan takuueläke ja indeksisuojan ulkopuolella olevien perusturvaetuuksien päätetyt indeksitarkistukset. Molemmat uudistukset tulevat voimaan maaliskuussa 2011. Indeksitarkistuksilla ei kuitenkaan ole laskelmien lopputulosten kannalta merkitystä, koska kansaneläkeindeksi säilyi ennallaan vuonna 2010.

Tulonjakoarvioissa otetaan lisäksi huomioon, että välillisten verojen korotus nostaa yleistä hintatasoa, joka vaikuttaa kotitalouksien etuuksiin erilaisten indeksisidonnaisuuksien kautta. Näihin sisältyvät myös etuudet, jotka vuonna 2011 tulevat indeksisuojan piiriin.

Luvussa 7.2 tarkastellaan laskelmissa käytettyjä aineistoja ja menetelmiä. Luvussa 7.3 esitetään ehdotusten mukaiset tuotto- ja tulonjakovaikutukset. Nämä on esitetty erikseen pääomatulojen, asuntolainan korkovähennyksen, kotitalousvähennyksen, muun ansiotuloverotuksen (työtulojen), takuueläkkeen, arvonlisäverotuksen, valmisteverotuksen ja etuuksien indeksisidonnaisuuden osalta. Lopuksi esitetään ehdotusten kokonaisvaikutus verotuottoihin ja tulonjakoon.

## 7.2 Aineistot ja laskentamenetelmät

Ansio- ja pääomatuloverojen tuotto- ja tulonjakovaikutukset on arvioitu TUJA-mikrosimulointimallilla. Malliaineistona on Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineisto, joka on yksilötasoinen ja tilastollisesti edustava otos Suomen väestöstä. Sen tietosisältö koostuu eri viranomaisten rekisteritiedoista, joita on täydennetty kotitalouksien ja tulonsaajien haastatteluilla. Aineisto on tietosisällöltään varsin laaja ja monilta osin yksityiskohtainen. Sitä voidaan hyödyntää sellaisenaan tai lähtötietona simulointilaskelmia laadittaessa.

Viimeisin tulonjakoaineisto on vuodelta 2008, mutta aineisto on ajantasaisitettu vuoden 2010 tasolle. Ajantasaisuuden tavoitteena on saattaa otoshenkilöiden ja kotitalouksien tiedot (esim. tulot, menot, vähennykset ja maksut) mahdollisimman oikeiksi sekä kotitalouden tasolla että koko maan tasolle korotettuna. Arvioidut rakenteelliset muutokset (väestön muutokset, palkansaajien, työttömien ja eläkkeensaajien lukumäärien muutokset jne.) tehdään aineistoon koro-



tuskertoimia muokkaamalla. Malliaineisto kuvaa siten kunkin vuoden väestön demografista rakennetta ja kotitalouksien tulonmuodostusta. Laskentaohjelmat ja parametrit puolestaan kuvaavat voimassa olevaa vero- ja etuuslainsäädäntöä.

Välillisten verojen tulonjakovaikutuksia arvioidaan Tilastokeskuksen vuoden 2006 kulutustutkimuksen avulla. Se sisältää kulutustiedot noin 900 hyödykkeestä (ks. tarkemmin laatikko 7.1). Hyödykemenojen lisäksi aineisto sisältää tiedot muun muassa kotitalouksien tuloista, veloista, kestotavaroiden omistuksesta ja asumisesta. Elintarvikkeille aineistossa on myös määrätietoja. Välillisten verojen sisältö saadaan panos-tuotos-tutkimuksesta.

### **Laatikko 7.1. Kulutustutkimuksen aineistoon liittyviä huomautuksia**

Kulutustutkimus kattaa kansantalouden tilinpitoon verrattuna kotitaloussektorin kulutuksesta noin 90 prosenttia (Tilastokeskus, 2009c). Kattavuus vaihtelee kuitenkin hyödykkeittäin. Esitettyjä tulonjakolaskelmia varten aineiston tasot on saatettu vastaamaan kansantalouden tilinpitoa siten, että jokaisen kotitalouden kulutusta muutetaan samalla suhdeluvulla, joka kuitenkin eroaa hyödykeryhmittäin.

Aineistolaskelmiin liittyy myös muita huomautuksia. Liikenteen polttoainneiden verotuotot koostuvat kotitalouksien kulutusverojen ohella myös muiden sektoreiden liikenteen veroista, joita ei ole otettu huomioon tulonjakovaikutuksia arvioitaessa. Vastaavalla tavalla on menetelty kotitalouksien sähkön kulutusta arvioitaessa.

Aineistossa lämmitysmenot on raportoitu vain omassa kiinteistössä asuville. Asunto-osakeyhtiössä asuvien lämmitysmenot sisältyvät hoitovastikkeeseen ja vuokralla asuvien pääosin vuokraan. Tilastokeskuksen (2010) selvityksen mukaan keskimäärin 24 prosenttia hoitovastikkeista on lämmityskulua. Asunto-osakeyhtiössä asuville lämmityskulut on arvioitu tämän perusteella. Vuokralla asuvien lämmityskulut asunnon neliötä kohden on oletettu keskimäärin samoiksi kuin asunto-osakeyhtiössä.

Arvonlisäveron tuottolaskelmat perustuvat arvonlisäveron tuottokertymiin. Valmisteverojen tuottovaikutusten arviointiin on käytetty muun muassa tulin ja ajoneuvoliikennerekisterin tietoja. Yhteisöveron tuottovaikutukset on arvioitu yhteisöjen verotettavien tulojen perusteella. Tulonjakoa ja köyhyyttä arvioidaan desiileittäin käytettävissä olevien tulojen suhteellisen muutoksen sekä yleisesti käytettyjen indikaattoreiden, Gini-kertoimen ja köyhyysasteen, avulla (ks. laatikko 7.2).

### Laatikko 7.2 Gini-kerroin, köyhyysaste ja desiililuokitus

Gini-kerroin on yksi monista tulojaon epätasaisuutta kuvaavista mittareista, jossa tulojen hajonnan laajuus esitetään yhdellä tunnusluvulla. Prosenttilukuna ilmaistuna Gini-kerroin saa arvoja 0-100. Mikäli tulot ovat jakautuneet täysin tasaisesti, Gini-kerroin saa arvon 0. Jos taas tulot ovat jakautuneet täysin epätasaisesti (yksi henkilö saa kaikki tulot), Gini-kerroin saa arvon 100. Toisin sanoen mitä suurempi Gini-kerroin, sitä suuremmat ovat tuloerot. Vuoden 2008 tulonjakotilastossa Gini-kerroin oli 26,8 prosenttia. Tässä luvussa kaikki Gini-kertoimet on esitetty prosenttilukuina ja niiden muutokset prosenttiyksikköinä.

Köyhyysaste kuvaa köyhyysrajan alapuolella olevien osuutta koko väestöstä. Köyhyysrajana käytetään 60 prosenttia mediaanitulosta, jolloin köyhyyttä tarkastellaan suhteellisenä. Vuoden 2008 tulonjakotilastossa näin määritelty köyhyysaste oli 13,3 prosenttia.

Tulonjakotutkimuksissa erilaiset kotitaloudet pyritään saattamaan kooltaan ja rakenteeltaan yhteismitallisiksi kulutusyksikkölukujen avulla. Kulutusyksikkölukuina käytetään OECD:n modifioitua ekvivalenssiskaalaa. Siinä kotitalouden ensimmäinen jäsen saa painon 1, muut aikuiset ja 14 vuotta täyttäneet nuoret painon 0,5 ja alle 14-vuotiaat painon 0,3. Painotus perustuu siihen, että kotitalouden kulutus ei kasva samassa suhteessa sen jäsenen lukumäärän kanssa, vaan suuret kotitaloudet saavuttavat ns. skaalaetuja pieniin kotitalouksiin verrattuna. Esimerkiksi jos kahden aikuisen ja yhden alle 14-vuotiaan lapsen kotitalouden (ekvivalenssiskaala 1,8) käytettävissä olevat tulot ovat 18 000 euroa, yksin asuvan ekvivalentti (tätä vastaava) tulo on 10 000 euroa.

Usein tarkastellaan sitä, miten muutokset vaikuttavat eri tuloryhmissä, tyypillisesti desiileissä. Ns. henkilöpainotuksessa desiilit muodostetaan siten, että kotitalouden yhteiset käytettävissä olevat tulot jaetaan kotitalouden kulutusyksikköluvulla. Tämän jälkeen jokaiselle kotitalouden jäsenelle jaetaan tämä kulutusyksikköluvulla jaettu tulo, minkä jälkeen henkilöt asetetaan näiden tulojen mukaiseen suuruusjärjestykseen. Lopuksi koko väestö jaetaan kymmeneen lukumäärältään yhtä suureen osaan. Alimpaan desiiliin tulee pienituloisin kymmenys ja vastaavasti ylimpään desiiliin suurituloisin kymmenys<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Yllä kuvattua ja laskelmissa käytettyä menetelmää sovelletaan nykyisin yleisesti sekä kotimaisissa että kansainvälisissä julkaisuissa (Tilastokeskus 2004).

Tarkasteltaessa välittömän ja välillisen verotuksen yhteisiä tulonjakovaikutuksia, tavoiteltavaa olisi arvioida muutokset samalla otosaineistolla. Laskelmat on kuitenkin tehty eri otosaineistoilla, mistä johtuen tulosten summaus ei ole ongelmaton. Yhteismitallisuutta vaikeuttaa myös se, että otosaineistot ovat eri ajanjaksoilta. Näistä syistä johtuen tulonjakotarkastelussa keskitytään suhteellisiin muutoksiin, eli ehdotettujen muutosten vaikutuksia tarkastellaan suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Tällaisia summattuja yhteisvaikutuksia voidaan pitää suuntaa-antavina.

Tarkemmat välittömän ja välillisen verotuksen tuotto- ja tulonjakoarvot edellyttäisivät mikrosimulointimallia, joka käyttäisi samaa otosaineistoa.

Aineistossa tulisi olla monipuoliset ja luotettavat tiedot muun muassa kotitalouksien tuloista ja kulutuksesta sekä välillisistä veroista. Käyttäytymisvaikutuksia arvioitaessa mallin tulisi sisältää työn tarjontaan ja kotitalouksien kuluuskäyttäytymiseen vaikuttavat tiedot.

Laskelmat on tehty vuoden 2010 tasossa. Kuitenkin esimerkiksi tulotiedot päivittyvät jatkuvasti, eikä niitä kaikilta osin ole otettu huomioon viimeisten arvioiden mukaisiksi. Tällä ei ole mainittavaa vaikutusta tuloksiin.

Verotuottoarvioissa on otettu huomioon ainoastaan verotukseen ehdotetut muutokset, mutta ei näiden vaikutusta kotitalouksien sosiaalietuuksiin (lähinnä toimeentulotukeen). Tulonjakoarvioihin sisältyvät lisäksi takuueläkkeestä ja etuuksien indeksisidonnaisuuksista aiheutuva käytettävissä olevien tulojen lisäys.

## 7.3 Vaikutuslaskelmat

### 7.3.1 Henkilöverotus ja takuueläke

#### Pääomatulot

Osinkotulojen verotusta kehitetään ns. mukaillun nykymallin pohjalta, jossa listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaus poistuu ja korvautuu normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Osingot verotetaan kaikilta osin pääomatulona, eli ansiotulo-osingot poistuvat. Yhteisöverokantaa alennetaan 26 prosentista 22 prosenttiin ja pääomatulojen verokanta korotetaan 28 prosentista 30 prosenttiin.

Nykyisin listattujen yhtiöiden osingoista ja osuuspääoman koroista 70 prosenttia on veronalaista pääomatuloa. Nämä osingot tulevat ehdotuksen mukaan kokonaan veronalaiseksi, joten veronalainen pääomatulo-osinko lisääntyy verovapaan osingon määrällä.

Nykyisin listaamattomien yhtiöiden osingot ovat merkittävältä osin henkilöverotuksessa verovapaita. Ehdotuksen mukaan osingot olisivat pääsääntöisesti veronalaista pääomatuloa. Kuitenkin osingon ns. normaalituotto-osuudesta veronalaista olisi vain 35 prosenttia.

Mainittujen muutosten seurauksena listattujen ja listaamattomien yhtiöiden veronalainen pääomatulo-osinko lisääntyy nykyjärjestelmään verrattuna noin 1,9 miljardilla eurolla.

Pääomatulo-osinkojen lisäyksen ja pääomatuloveroprosentin korotuksen seurauksena tulovero pääomatulosta, mukaan lukien korkotulon lähdeverosta maksettava tulovero, lisääntyy noin 670 miljoonaa euroa. Veronalaisen ansiotulo-osingon poistuessa ansiotulosta maksettavat tuloverot alenevat noin 170 miljoonaa euroa. Yhteensä ansio- ja pääomatuloista maksettavat tuloverot lisääntyvät ehdotuksen mukaan siten noin 500 miljoonaa euroa.

Osinkoverotuksen uudistamisen ja pääomatulojen verokannan korottamisen vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea suurituloisiin, joilla osinko- ja muiden pääomatulojen osuus veronalaisista tuloista on suhteellisesti suurin. Ylimmän desiilin käytettävissä olevat tulot vähenevät keskimäärin 1,7 prosenttia (ks. Taulukko 7.2). Muissa tulodesiileissä muutos on selvästi pienempi. Kaikkein pienituloisimmilla pääomatuloja on vähän ja verotuksen kiristymisen vaikutus on lähes olematon. Suhteelliset tuloerot kaventuvat Gini-kertoimella mitattuna 0,28 prosenttiyksikköä. Koska verotuksen muutosten vaikutus kohdistuu lähinnä suurituloisiin, köyhyysraja ja sen alapuolella olevien henkilöiden lukumäärä säilyvät lähes ennallaan. Osinko- ja muiden pääomaverojen kiristäminen vaikuttaa siten tulonjakoon, mutta ei suhteelliseen köyhyYTEEN.

### Asuntolainojen korkovähennys

Asuntolainojen korkovähennys muodostuu kahdesta osasta: korot voi vähentää pääomatulosta ja pääomatulolain alijäämästä myönnetään (enimmäisrajojen puitteissa) alijäämähyvitys pääomatuloveroprosentin mukaisesti. Työryhmän ehdotuksen mukaan asuntolainojen vähennyskelpoisten korkomenojen osuutta alennetaan asteittain viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Vähennysoikeuden rajoitusta sovelletaan sekä pääomatuloista vähennettäviin korkoihin että alijäämähyvitystä laskettaessa. Työryhmä pitää perusteltuna, että pitkällä aikavälillä asuntolainojen korkovähennysoikeudesta luovutaan.

Laskelmissa ehdotus on otettu huomioon sellaisena kuin se on neljän vuoden kuluttua, jolloin asuntolainojen korkomenoista 80 prosenttia on vähennyskelpoista. Verotuotot lisääntyvät tämän muutoksen johdosta noin 90 miljoonaa euroa. Tässä arvioissa ei ole otettu huomioon pääomatuloverokannan muutoksen vaikutusta.

Korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen ei kohdistu kaikkein pienituloisimpiin kotitalouksiin, joilla useinkaan ei ole omaa asuntoa. Kahta alinta tulodesiiliä lukuun ottamatta käytettävissä olevat tulot vähenevät tasaisesti, mutta lievästi. Asuntolainan korkojen vähennysoikeuden rajoituksella (neljän vuoden siirtymäajan kohdalla) on siten suhteellisen vähäinen vaikutus tulonjakoon. Osaltaan tähän vaikuttaa vuoden 2010 alhainen korkotas.

### Kotitalousvähennys

Työryhmä ehdottaa, että kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työkorvauksesta tehtävän vähennyksen enimmäismäärä alennetaan 2 300 euroon nykyisestä 3 000 eurosta. Lisäksi vähennyksen osuutta maksetusta työkorvauksesta ehdotetaan alennettavaksi 50 prosenttiin nykyisestä 60 prosentista. Ehdotuksen verotuottoa lisäävä vaikutus on noin 70 miljoonaa euroa.

Kotitalousvähennys painottuu mallilaskelmien mukaan suurituloisille. Näin ollen vähennyksen rajoittaminen pienentää vähennyksestä saatua hyötyä sitä

enemmän mitä korkeampi tulotaso. Samalla muutos supistaa tuloeroja ja vähentää suhteellista köyhyyttä, mutta vaikutukset ovat suhteellisen lieviä.

### Muu ansiotuloverotus

Työryhmä ehdottaa työtulojen tulo- ja marginaaliverotuksen keventämistä kaikilla tulotasoina siten, että kevennys on suhteellisesti suurinta alimmilla ja ylimmillä tulotasoina. Ylin marginaaliveroaste alennetaan 50 prosenttiin. Eläke- ja muiden etuustulojen verotus säilyy ennallaan

Keskimääräiset tuloveroasteet ja marginaaliveroasteet alenevat aiemmin luvussa 2 esitettyllä tavalla. Tällainen veronkevennys voidaan toteuttaa eri tavoin veroperusteita muuttamalla. Toteuttamistavalla ei kuitenkaan ole vaikutusta tulonjakoon eikä verotuottoihin kokonaistasolla. Ehdotuksen verotuottoa alentava vaikutus on noin 2 060 miljoonaa euroa.

Veronkevennyksistä hyötyvät suhteellisesti eniten pieni- ja suurituloiset palkansaajat sekä yrittäjät. Tulodesiilien mukaisessa tarkastelussa käytettävissä olevat tulot lisääntyvät kuitenkin suhteellisesti sitä enemmän mitä korkeampi tulotaso on. Tämä johtuu lähinnä siitä, että eläke- ja muiden etuustulojen verotuksen säilyessä ennallaan, näitä tuloja saavien asema suhteellisesti tarkasteltuna heikkenee. Ylemmissä desiileissä etuustulojen osuus alkaa pienentyä samalla kun työtulojen osuus kasvaa. Gini-kerroin nousee 0,27 prosenttiyksikköä ja suhteellinen köyhyys lisääntyy. Suhteellisen köyhyyden lisääntyminen johtuu myös siitä, että verojen jälkeiset nettotulot lisääntyvät ja mediaanitulo nousee. Koska köyhyysraja on sidottu mediaanituloon, myös köyhyysraja nousee. Köyhyysrajan alapuolella tai sitä lähellä olevilla, tulot eivät kuitenkaan mainittavasti muutu.

### Henkilöverotuksen muutokset yhteensä

Henkilöverotukseen ehdotettujen muutosten vaikutuksesta tuloerot tasoituvat. Gini-kerroin pienenee 0,03 prosenttiyksikköä, mutta suhteellinen köyhyys lisääntyy 0,6 prosenttiyksikköä. Vuoden 2010 tasoissa mallilaskelmissa Gini-kertoimen arvo oli 27,80 prosenttia, joka siten aleni 28,77 prosenttiin ja köyhyysaste 13,5 prosenttia, joka nousi 14,1 prosenttiin<sup>2</sup>. Tulodesiileittäin tarkasteltuna käytettävissä olevat tulot lisääntyvät yleensä sitä enemmän mitä suuremmat tulot. Poikkeuksena ovat kuitenkin ylin ja alin desiili, joissa tulot lisääntyvät yhtä paljon, keskimäärin 0,8 prosenttia. Henkilöverotus kevenee siten, että käytettävissä olevat tulot nousevat keskimäärin noin 1,6 prosenttia.

<sup>2</sup> Luvut eivät ole (tasoltaan) vertailukelpoisia Laatikossa 7.2 esitettyjen vuoden 2008 tulonjakotilaston lukujen kanssa. Tämä johtuu siitä, että malliaineiston tulokäsite poikkeaa joiltain osin alkuperäisen tulonjakotilaston tulokäsitteestä (esim. asuntotulo ei sisälly siihen). Myös joitakin "alipeittoisia" tuloja (lähinnä pääomatulojen) on muokattu tavoitteena saada aineisto mahdollisimman hyvin kattamaan kotitalouksien koko tulonmuodostus. Gini-kertoimen ja köyhyysasteen muutokset eivät siten kuvaa arvioitua tulonjaon ja köyhyyden kehitystä vuodesta 2008 vuoteen 2010.

Desiilitarkastelussa henkilöverotuksen muutosten seurauksena käytettävissä olevat tulot lisääntyvät yleensä prosentuaalisesti sitä enemmän mitä korkeampi tulotaso. Ylimmässä ja kahdessa alimmassa desiilissä muutos on kuitenkin selvästi pienempi kuin muissa desiileissä. Tämä johtuu erilaisista, usein vastakkaisista vaikutuksista. Ensinnäkin vaikka työtulojen veronkevennys on suhteellisesti suurinta alimmilla ja ylimmillä tulotasoilla, eläke- ja muiden etuustulojen verotus säilyy ennallaan. Näiden etuustulojen osuus on suurin alimmissa desiileissä, kun taas ylemmissä desiileissä työtulojen merkitys korostuu. Toisin sanoen etuustuloja saavien asema suhteellisesti tarkasteltuna heikkenee. Toiseksi osinko- ja muiden pääomatulojen verojen kiristyminen vaikuttaa ennen kaikkea ylimmässä desiilissä. Kolmanneksi asuntolainojen korkovähennyksen rajoittaminen ja kotitalousvähennyksen perusteiden kiristäminen kohdistuvat lievästi enemmän ylempiin desiileihin ja siten kaventavat tuloeroja.

### Takuueläke

Työryhmän linjauksen mukaisesti tulonjakolaskelmissa otetaan huomioon sosiaaliturvan uudistamista pohtivan SATA-komitean ehdotuksista takuueläke<sup>3</sup>. Vuoden 2010 tasolla tarkasteltuna täysimääräinen vähimmäiseläke on 685 euroa kuukaudessa. Pelkkää kansaneläkettä saavan yksin asuvan henkilön takuueläke on siten noin 100 euroa ja avio- sekä avopuolisoiden noin 167 euroa kuukaudessa

Takuueläkkeestä aiheutuvat lisäkustannukset ovat mallilaskelmien mukaan vuositasolla noin 115 miljoona euroa. Verotuksen jälkeinen nettomääräinen kustannus julkiselle sektorille on noin 110 miljoonaa euroa, millä määrällä myös kotitalouksien käytettävissä olevat tulot lisääntyvät. Verotuottoarvioissa takuueläkkeen vaikutusta ei ole otettu huomioon.

Takuueläke kohdistuu lähes yksinomaan alimpiin desiileihin, minkä johdosta tuloerot tasoittuvat ja köyhyys vähenee. Vaikutukset ovat kuitenkin hyvin lieviä. Työryhmän ehdottamien henkilöverotuksen muutosten ja takuueläkkeen yhteisvaikutuksesta Gini-kerroin alenee 0,1 prosenttiyksikköä, mutta köyhyysaste nousee 0,4 prosenttiyksikköä. Desiileittäin tarkasteluna käytettävissä olevat tulot lisääntyvät edelleen sitä enemmän mitä korkeampi tulotaso, mutta aiempaa tasaisemmin.

<sup>3</sup> Ks. Laki takuueläkkeestä (703/2010) ja HE (50/2010).

**TAULUKKO 7.1 Henkilöverotuksen muutosten ja takuueläkkeen tulojakovaikutukset**

Toimenpide- ehdotus	Pääoma- verotus	Korko- vähennys	Kotitalous- vähennys	Ansio- verotus	Yhteensä verotus	Takuu- eläke	Yhteensä ml. t-eläke
Köyhyysaste, %-yksikköä	0	-0,1	0,1	0,6	0,6	-0,2	0,4
Gini-kerroin, %-yksikköä	-0,28	-0,02	0,00	0,27	-0,03	-0,08	-0,11
Desiilien tulojen muutos, %							
1.	-0,03	-0,01	-0,01	0,84	0,79	0,87	1,66
2.	-0,07	-0,04	-0,02	1,09	0,95	0,42	1,37
3.	-0,13	-0,09	-0,04	1,56	1,30	0,24	1,54
4.	-0,11	-0,12	-0,05	1,96	1,68	0,14	1,82
5.	-0,10	-0,12	-0,06	2,17	1,88	0,07	1,94
6.	-0,12	-0,11	-0,06	2,29	1,99	0,07	2,06
7.	-0,18	-0,11	-0,09	2,43	2,05	0,04	2,09
8.	-0,19	-0,13	-0,10	2,55	2,13	0,02	2,15
9.	-0,28	-0,12	-0,11	2,69	2,17	0,01	2,19
10.	-1,73	-0,12	-0,13	2,83	0,81	0,00	0,81
KAIKKI	-0,53	-0,10	-0,08	2,32	1,58	0,11	1,69

### 7.3.2 Välillinen verotus

#### Arvonlisäverotus

Arvonlisäverotuksessa tuotto- ja tulojakovaikutuksia arvioitaessa oletetaan, että veron muutos siirtyy täysimääräisesti hyödykkeiden hintaan. Kuten edellä on todettu, arviot ovat staattisia, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että hinnanmuutoksista aiheutuvia käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon.

Työryhmä ehdottaa arvonlisäveron korottamista kahdella prosenttiyksiköllä siten, että nykyinen verokantarakenne säilyy. Ehdotuksen verotusta kiristävä vaikutus on yhteensä noin 1 200 miljoonaa euroa. Tässä arviossa on otettu huomioon kuntien saamat arvonlisäveron palautukset.

Tulonjaon näkökulmasta arvonlisäverotuksen verorakenteella ei näytä olevan suurta merkitystä. Tietyn verotuoton kerääminen eriytettyllä järjestelmällä siis vaikuttaa tulonjakoon likimain yhtä paljon kuin saman verotuoton kerääminen vain yhtä verokantaa käyttäen olettaen, että vakioverokantaa sovelletaan kaikkeen veropohjassa olevaan kulutukseen. Tämä johtuu siitä, että kulutuksen rakenne eri tuloluokissa on lähentynyt toisiaan. Esimerkiksi elintarvikkeiden osuus kulutuksesta on pienentynyt kaikissa tuloluokissa viimeisten vuosikymmenten aikana, mutta muutos on ollut suurin alimmissa tuloluokissa.

Sen sijaan arvonlisäverotuksen korotus kasvattaa tuloeroja. Korotus kohdistuu pienituloisiin suhteellisesti enemmän kuin suurituloisiin. Tämä johtuu siitä, että pienituloiset kuluttavat suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan.

Taulukossa 7.2 on esitetty arvonlisäverotuksen muutoksen vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin desiileittäin sekä Gini-kertoimeen ja köyhyysasteeseen. Havaitaan, että muutos nostaa Gini-kerrointa 0,1 prosenttiyksikköä ja köyhyysastetta 0,09 prosenttiyksikköä. Köyhien lukumäärä lisääntyy noin 5 000 henkilöllä. Käytettävissä olevien tulojen ostovoima pienenee keskimäärin yhdellä prosentilla. Alimmassa desiilissä ostovoima supistuu 1,5 prosenttia ja ylimmässä desiilissä 0,7 prosenttia.

### Valmisteverotus

Työryhmä ehdottaa kerättäväksi valmisteveroilla lisää verotuottoja noin 1 000 miljoonaa euroa. Se ei kuitenkaan tee yksilöityjä ehdotuksia eri valmisteverojen muutoksista.

Tuotto- ja tulonjakolaskelmat on tehty seuraavilla oletuksilla: Alkoholin, kuluttajasähkön, lämmityspolttoaineiden ja liikennepolttoaineiden veroa korotetaan 10 prosentilla. Makeis- ja jäätelövero korotetaan 33 prosenttia vuoden 2011 alussa voimaan tulevasta veronkorotuksesta. Samalla makeisveron veropohjaa laajennetaan kekseihin, hilloihin ja makeisiin leivonnaisiin. Virvoitusjuomien vero kaksinkertaistetaan. Ajoneuvoveroa korotetaan 80 euroa ajoneuvoa kohti.

Laskelmissa ei ole otettu huomioon 2010 voimaan tulevia makeis- ja virvoitusjuomien veronkorotuksia eikä hallituksen energialain mukaisia esityksiä.

Taulukosta 7.2. havaitaan, että valmisteverojen korotus kohdistuu voimakkaammin pienituloisiin kuin arvonlisäveron korotus. Vaikka sen tuottovaikutus on pienempi kuin arvonlisäverotuksen, vaikutus tulonjakoon on yhtä suuri kummassakin veromuodossa. Köyhyysaste kasvaa 0,19 prosenttiyksikköä ja köyhien lukumäärä lisääntyy noin 10 000 henkilöllä.

Yhteensä välillisten verojen kiristäminen laskee reaalisia käytettävissä olevia tuloja keskimäärin 1,7 prosenttia. Gini-kerroin nousee 0,20 prosenttiyksikköä ja köyhyysaste 0,28 prosenttiyksikköä. Nämä vaikutukset ovat seurausta välillisten verojen regressiivisestä luonteesta.

### Sosiaalietuuksien indeksidonnaisuus

Tuotto- ja tulonjakolaskelmissa arvonlisäverojen ja valmisteverojen korotusten oletetaan siirtyvän täysimääräisinä kuluttajahintoihin. Valmisteverot ovat yksikköveroja, joiden korottaminen nostaa hintoja suoraan, mutta lisäksi niihin sisällytettävän arvonlisäveron kautta.

Arvonlisäveron ja valmisteverojen ehdotetut korotukset nostavat kuluttajahintoja 1,8 prosentilla. Kuluttajahintojen nousu puolestaan vaikuttaa eri indek-



sien kautta kotitalouksille maksettaviin sosiaalietuuksiin. Tämä vaikutus perustuu lainsäädäntöön, mutta tapahtuu käytännössä viiveellä (ks. Laatikko 7.3).

Sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuus seurauksena kotitalouksien käytettävissä olevat tulot lisääntyvät verotuksen jälkeen noin 300 miljoonaa euroa. Tämä vastaa nettomääräistä kustannusta julkiselle sektorille.

### Laatikko 7.3. Sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuus

Kuluttajahintaindeksin muutos vaikuttaa maksettuihin etuuksiin sen mukaisesti, mihin indeksiin ne on sidottu. Työeläkeindeksiä laskettaessa hintojen muutoksen osuus on 80 prosenttia ja palkkojen muutoksen osuus 20 prosenttia. Maksussa olevia työeläkkeitä tarkistetaan siten 80 prosenttia kuluttajahintojen muutoksesta. Tietyt ansioetuudet (esim. sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat) tarkistetaan palkkakertoimella, jossa hintojen paino on 20 prosenttia. Työttömän ansiopäiväraha puolestaan nousee noin 60 prosenttia peruspäivärahan korotuksesta. Vähimmäisetuudet tarkistetaan kansaneläkeindeksin mukaan, joka seuraa hintakehitystä viiveellä. Laskelmissa on korotettu myös niitä perusturvaetuuksia, jotka ovat tällä hetkellä indeksoinnin ulkopuolella, mutta joista on tehty päätös indeksointiin siirtymisestä.

Taulukosta 7.2 nähdään, että indeksikorotusten vaikutus painottuu pienituloisille, joilla sosiaalietuuksien osuus käytettävissä olevista tuloista on suurin.

Välillisten verojen kiristämisen ja indeksikorotusten yhteinen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin on lähes samanlainen eri desiileissä lukuun ottamatta ylintä desiiliä. Gini-kerroin ja köyhyysaste nousevat molemmat 0,08 prosenttiyksikköä.

**TAULUKKO 7.2 Väällisen verotuksen muutosten tulonjakovaikutukset**

Toimenpide-ehdotus	Arvonlisä- vero	Valmiste- verot	Väällinen verotus yhteensä	Sosiaalietuuk- sien indeksi- sidonnaisuus	Yhteis- vaikutus
Köyhyysaste, %-yksikköä	0,09	0,19	0,28	-0,20	0,08
Gini-kerroin, %-yksikköä	0,10	0,10	0,20	-0,12	0,08
Desiilien tulojen muutos, %					
1.	-1,49	-1,08	-2,57	0,97	-1,60
2.	-1,23	-0,89	-2,12	0,80	-1,32
3.	-1,15	-0,84	-2,00	0,60	-1,39
4.	-1,15	-0,82	-1,98	0,45	-1,52
5.	-1,08	-0,77	-1,85	0,39	-1,46
6.	-1,05	-0,73	-1,79	0,30	-1,48
7.	-1,04	-0,70	-1,74	0,23	-1,52
8.	-0,98	-0,67	-1,66	0,18	-1,47
9.	-0,98	-0,60	-1,59	0,15	-1,44
10.	-0,73	-0,42	-1,14	0,10	-1,04
<b>KAIKKI</b>	<b>-1,01</b>	<b>-0,67</b>	<b>-1,68</b>	<b>0,30</b>	<b>-1,38</b>

Taulukossa 7.3. tarkastellaan erikseen yksittäisten valmisteverojen muutosten vaikutuksia. Viimeisessä sarakkeessa on otettu huomioon valmisteverotuksen kiristymisestä johtuva arvonlisäveron muutos. Voidaan todeta, että yksittäisillä valmisteveroilla on erilainen tulonjakovaikutus. Tämän takia tulonjakovaikutukset riippuvat siitä, mihin valmisteverotuksen kiristykset kohdistuvat.

Valmisteveroista ajoneuvoverolla on suurin yksittäinen vaikutus käytettävissä olevien tuloihin. Virvoitusjuomien ja makeisten veronkorotus vaikuttaa voimakkaimmin alimpiin tuloluokkiin. Alkoholiveron korotus kohdentuu selkeästi alimpaan desiliiniin. Liikenteen polttoaineiden veronkorotus puolestaan vaikuttaa vähiten ylimpään desiliiniin. Sähkön ja lämmityksen valmisteverot ovat lievästi regressiivisiä.

**TAULUKKO 7.3 Valmisteverojen muutosten vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin desileittäin, prosenttia**

Desiili	Virvoitusjuomat	Leivonnaiset yms.	Makeiset	Alkoholi-juomat	Sähkö ja lämmitys	Liikenteen polttoaineet	Ajoneuvovero	Yhteensä	Yhteensä ml. alv
1	-0,10	-0,15	-0,05	-0,17	-0,05	-0,11	-0,32	-0,95	-1,08
2	-0,08	-0,15	-0,06	-0,08	-0,05	-0,11	-0,27	-0,79	-0,89
3	-0,08	-0,12	-0,04	-0,08	-0,04	-0,12	-0,27	-0,75	-0,84
4	-0,07	-0,10	-0,04	-0,09	-0,04	-0,12	-0,28	-0,73	-0,82
5	-0,06	-0,10	-0,03	-0,09	-0,03	-0,11	-0,26	-0,68	-0,77
6	-0,05	-0,10	-0,03	-0,08	-0,03	-0,10	-0,25	-0,65	-0,73
7	-0,05	-0,09	-0,03	-0,08	-0,03	-0,11	-0,24	-0,62	-0,70
8	-0,05	-0,08	-0,02	-0,09	-0,03	-0,10	-0,23	-0,59	-0,67
9	-0,04	-0,08	-0,02	-0,09	-0,02	-0,09	-0,20	-0,53	-0,60
10	-0,03	-0,05	-0,01	-0,08	-0,02	-0,06	-0,12	-0,37	-0,42
KAIKKI	-0,05	-0,09	-0,03	-0,09	-0,03	-0,09	-0,22	-0,60	-0,67

### 7.3.3 Muut tuottoarvioihin vaikuttavat verot

#### Yhteisövero

Työryhmän ehdotuksen mukaan yhteisöveron verokantaa ehdotetaan laskettavaksi 26 prosentista 22 prosenttiin. Ehdotuksen verotuottoa vähentävä vaikutus on arvioitu 800 miljoonaksi euroksi.

#### Kiinteistöverotus

Työryhmä ehdottaa, että maapohjalle määrätään erillinen veroprosentti, joka kohdistuu kaikkeen maapohjaan yhtenäisesti (lukuun ottamatta maa- ja metsätalousmaata). Samalla joistakin veroprosentteja koskevista ylärajoista luovutaan.

Maapohjan veroprosentin alarajaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 0,60 prosentista 0,80 prosenttiin. Kunnat, joiden nykyinen yleinen kiinteistöveroprosentti on alle 0,80 prosenttia, joutuvat siten nostamaan maapohjan kiinteistöveron 0,80 prosenttiin. Olettaen, että kunnat eivät reagoi millään muulla tavalla uudistukseen, esityksen tuottovaikutus on noin 15 miljoonaa euroa. Tätä vaikutusta ei ole otettu mukaan jäljempänä esitettäviin tuottolaskelmiin.

#### Perintö- ja lahjaverotus

Työryhmä esittää perintö- ja lahjaverotuksen asteikkoihin muutoksia, jotka kohdistuvat eri tavoin erisuuruisiin perintöihin ja lahjoihin. Perintöveroasteikon I veroluokassa rajoja, joilla 10 ja 13 prosentin verokantoja aletaan sovel-

taa, tulisi nostaa 50 000 ja 150 000 euroon. Tämän lisäksi otettaisiin käyttöön uusi 16 prosentin verokanta, joka kohdistettaisiin vain hyvin suuriin perintöihin ja lahjoihin. Ylimmän verokannan alaraja olisi 1 000 000 euroa. Perintöveron II veroluokan asteikkoon ja lahjaveroasteikkoihin tehtäisiin vastaavat muutokset.

Asteikkomuutokset kohdistuvat eri tavoin erisuuruisiin perintöihin ja lahjoihin. Verotus kevenee selvimmin perinnön tai lahjan ollessa alle 300 000 euroa ja kiristyy kun siirtyvän varallisuuden määrä ylittää 1 100 000 euroa. Staattisesti arvioituna näiden asteikkomuutosten seurauksena verotuotot säilyvät suunnilleen ennallaan.

Työryhmä esittää perintö- ja lahjaverotukseen lisäksi muutoksia, joiden tavoitteena on tiivistää veropohjaa ja vähentää verotuksen ohjausvaikutusta. Nämä uudistusehdotukset liittyvät vakuutusten muodossa tapahtuvien sijoitusten verosuositintaan, yritysvarallisuuden arvostamiseen perintö- ja lahjaverotuksessa sekä luovutusvoittoverotuksessa. Näiden ehdotusten voidaan arvioida lisäävän jonkin verran verotuottoja.

Asteikkomuutosten ja veropohjamuutosten yhteisvaikutuksen verotuottoon arvioidaan kuitenkin olevan positiivinen. Tätä vaikutusta ei ole otettu mukaan jäljempänä esitettäviin tuottolaskelmiin.

## 7.4 Yhteenveto

### Tuottoarviot

Työryhmän esitykset keventävät ansiotulojen verotusta runsaalla 2 miljardilla eurolla ja yhteisöverotusta noin 800 miljoonalla eurolla. Kevennykset rahoitetaan kiristämällä arvonlisäverotusta 1,2 miljardilla eurolla, valmisteverotusta miljardilla eurolla, pääomatulojen verotusta 500 miljoonalla eurolla sekä rajoittamalla asuntolainan korkojen vähennysoikeutta ja kiristämällä kotitalousvähennyksen perusteita. Viimeksi mainittujen verotuottoa lisäävä vaikutus on yhteensä noin 160 miljoonaa euroa (Taulukko 7.4).

Henkilöverotus kevenee 1,4 miljardilla eurolla ja yhteisöverotus 800 miljardilla eurolla, eli tuloverotus yhteensä 2,2 miljardilla eurolla. Välillistä verotusta kiristetään vastaavalla määrällä, joten työryhmän esitykset ovat verotuottojen näkökulmasta staattisesti neutraaleja.

**TAULUKKO 7.4 Työryhmän esitysten verotuottovaikutukset**

	Verojen muutokset Milj. euroa/v	
<b>HENKILÖVEROTUS YHTEENSÄ</b>		-1 400
Pääomaverotus	+ 500	
Korkovähennys	+ 90	
Kotitalousvähennys	+ 70	
Muu ansiotuloverotus	- 2 060	
<b>YHTEISÖVERO</b>		- 800
<b>VÄLILLINEN VEROTUS YHTEENSÄ</b>		+ 2 200
Arvonlisäverotus	+ 1 200	
Valmisteverotus	+ 1 000	
<b>VEROT YHTEENSÄ</b>		0

Taulukon 7.4 tuottoarvioissa ei ole otettu huomioon kiinteistöveroa eikä perintö- ja lahjaveroa. Niihin ei myöskään sisälly etuuksien indeksisidonnaisuuden eikä takuueläkkeen aiheuttamaa käytettävissä olevien tulojen lisäystä, yhteensä 410 miljoonaa euroa.

Välillisten verojen kiristymisistä ainoastaan osa kohdistuu kotitalouksille. Vain tältä osin ne on otettu huomioon tulojakotarkastelussa.

### Tulonjakoarviot

Henkilöverotukseen ehdotetut muutokset lisäävät reaalisia käytettävissä olevia tuloja kaikissa tulodesiileissä (Taulukko 7.5). Muutos on suhteellisesti sitä suurempi mitä korkeampi tulotaso ylittää desiiliä lukuun ottamatta. Ylimmässä ja kahdessa alimmassa desiilissä käytettävissä olevat tulot lisääntyvät vähiten, 0,8-0,9 prosenttia. Vaikutukset johtuvat ennen kaikkea ansiotulojen veronkevennyksestä sekä osinko- ja muiden pääomatulojen verotuksen kiristymisestä. Ansiotulojen verot kevenevät suhteellisesti eniten pieni- sekä suurituloisilla palkansaajilla ja yrittäjillä. Eläke- ja muiden etuustulojen verotus sen sijaan säilyy ennallaan. Osinko- ja pääomaverotuksen kiristyminen puolestaan kohdistuu selkeimmin ylimpään desiiliin, jossa näiden tulojen osuus on suurin.

Välilliset verot ovat regressiivisiä ja niiden kiristäminen kasvattaa tuloeroja. Valmisteveroilla tämä vaikutus on yleensä selvempi kuin arvonlisäverolla, mutta myös eri valmisteverojen regressiivinen luonne poikkeaa toisistaan. Muutokset ovat siten riippuvaisia myös siitä, mitä valmisteveroja korotetaan. Välilliseen verotukseen ehdotettujen muutosten seurauksena reaaliset käytettävissä olevat tulot pienenevät suhteellisesti sitä enemmän mitä alhaisempi tulotaso. Keskimäärin ehdotettu välillisen verotuksen kiristyminen alentaa käytettävissä olevia tuloja 1,7 prosenttia.

Henkilöverotuksen ja välillisen verotuksen muutokset kokonaisuudessaan vähentävät reaalisia käytettävissä olevia tuloja keskimäärin 0,1 prosenttia. Neljässä alimmassa tulodesiilissä käytettävissä olevat tulot vähenevät 1,8-0,3 prosenttia ja ylimmässä 0,3 prosenttia. Muissa tulodesiilissä tulot säilyvät ennallaan tai lisääntyvät 0,2-0,6 prosenttia.

**TAULUKKO 7.5 Välittömien ja välillisten verojen muutosten tulonjakovaikutukset**

Toimenpide-ehdotus	Henkilöverotus	Välillinen verotus	Verot yhteensä	Sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuus	Takuueläke	Kaikki yhteensä
Köyhyysaste, %-yksikköä	0,60	0,28		-0,20	-0,20	
Gini-kerroin, %-yksikköä	-0,03	0,20		-0,12	-0,08	
Desiilien tulojen muutos, %						
1.	0,8	-2,6	-1,8	1,0	0,9	0,1
2.	0,9	-2,1	-1,2	0,8	0,4	0,0
3.	1,3	-2,0	-0,7	0,6	0,2	0,1
4.	1,7	-2,0	-0,3	0,5	0,1	0,3
5.	1,9	-1,9	0,0	0,4	0,1	0,5
6.	2,0	-1,8	0,2	0,3	0,1	0,6
7.	2,0	-1,7	0,3	0,2	0,0	0,6
8.	2,1	-1,7	0,5	0,2	0,0	0,7
9.	2,2	-1,6	0,6	0,1	0,0	0,7
10.	0,8	-1,1	-0,3	0,1	0,0	-0,2
<b>KAIKKI</b>	<b>1,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>

Sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuus lieventää verotuksen tulonjakovaikutusta, koska etuustulojen korotukset kohdistuvat erityisesti alimpiin desiileihin. Vastaavalla tavalla takuueläke kohdistuu ainoastaan pienituloisiin eläkkeensaajiin.

Verotuksen, sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuuden ja takuueläkkeen yhteisvaikutuksesta käytettävissä olevat tulot lisääntyvät keskimäärin 0,3 prosenttia. Ylimmässä desiilissä käytettävissä olevat tulot pienenevät 0,2 prosenttia, mutta muissa tulodesiileissä pääsääntöisesti lisääntyvät. Vaikutus kasvaa tasaisesti tulotason noustessa.

Henkilöverotuksen muutosten vaikutuksesta tuloerot supistuvat Gini-kertoimella mitattuna 0,03 prosenttiyksikköä. Välillisen verotuksen muutokset lisäävät tuloeroja ja Gini-kerroin nousee 0,2 prosenttiyksikköä. Sosiaalietuuksien indeksisidonnaisuus supistaa tuloeroja Gini-kertoimella mitattuna 0,12 prosenttia. Työryhmän ehdotusten vaikutuksesta tuloerot kasvavat, tosin vain lievästi. Myös suhteellinen köyhyys hieman kasvaa. Jos lisäksi takuueläke otetaan huomioon, tuloerot säilyvät suunnilleen ennallaan. Aineistojen rajoituksesta johtuen arvioita on pidettävä suuntaa-antavina.

## Lähdeluettelo

- Aaberge, R., U. Colombino, ja S. Strøm (1999): Labor Supply in Italy: An Empirical Analysis of Joint Household Decisions, with Taxes and Quantity Constraints, *Journal of Applied Econometrics*, 14, 403 – 422.
- Aaberge, R., U. Colombino, ja S. Strøm (2000): Labor Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway, and Sweden, *Journal of Population Economics* 13, 595 – 622.
- Adam, S., J. Browne ja C. Heady (2010): Taxation in UK, teoksessa *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Bessley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.
- Alan, S. ja S. Leth-Petersen (2006): Tax Incentives and Household Portfolios: A Panel Data Analysis. *CAM Working Paper* 2006-13.
- Andersen, T. M. (2010): Why do Scandinavians Work? *CESifo Working Paper* No 3068.
- Andersson, E. (2010): Perintö- ja lahjaverotus, muistio verotyöryhmälle, joulukuu 2010.
- ARA (2010): ARA-tuotanto 2009. Selvitys 3/2010.
- Arnott, R. ja P. Petrova (2006): The Property Tax as a Tax on Value: Deadweight Loss, *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, pp. 241–266.
- Arnott, R. (2005): Neutral Property Taxation, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 7(1), s. 27–50.
- Asplund, R. ja M. Maliranta (2006): Koulutuksen taloudelliset vaikutukset, Sitran raportteja 60.
- Auerbach, A. J. (1991): Retrospective Capital Gains Taxation, *American Economic Review* 81(1), 167-78.
- Auten, G. ja Carroll, R.. 1999: The Effect of Income Taxes on Household Behavior, *Review of Economics and Statistics*, 81(4): 681-693.
- Bækgaard, H. (2010): Earned Income Response to Tax Changes in Denmark, Working paper, Ministry of Finance, Denmark.

- Banzhaf, H.S. ja N. Lavery (2010): Can the Land Tax Help Curb Urban Sprawl? Evidence from Growth Patterns in Pennsylvania. *Journal of Urban Economics*, Vol. 67, Issue 2, s. 169–179.
- Barker, D. ja E. Miller (2009): Homeownership and Child Welfare, *Real Estate Economics* 37(2), 279–303.
- Bengs, C. ja H. Loikkanen (1991): The Finnish housing market: Structure, Institutions, and Policy Issues, teoksessa Housing markets and housing institutions: an international comparison, (toim.) Hårsman, B. ja J. M. Quigley, Kluwer Academic Publishers.
- Berkovec, J. ja D. Fullerton (1992): A general equilibrium model of housing, taxes, and portfolio choice, *Journal of Political Economy* 100(2), 390–429.
- Besley T. ja A. Case (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review*, Vol. 85, No. 1, s. 25–45.
- Black, S. (1999): Do Better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education, *Quarterly Journal of Economics* 114(2), s. 577–599.
- Blau, F. D. ja L. M. Kahn (2005): Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women 1980 – 2000, *NBER Working Paper* 11230.
- Blomquist, S. (1984): The Wage Tax – An Alternative to the Income Tax?, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 86.
- Blomquist, S., V. Christiansen, ja L. Micheletto (2010): Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2:2.
- Blundell, R. ja H. Hoynes (2004): Has In-Work Benefit Reform Helped the Labour Market?; teoksessa Card, D., R. Blundell, R. B. Freeman (toim.), Seeking a Premiere Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms 1980 – 2000.
- Blundell, R., A. Duncan, J. McRae ja C. Meghir (2000): The Lavour Market Impact of the Working Families' Tax Credit, *Fiscal Studies*, IFS, vol 21(1).
- Boadway, R. (2007): Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective, teoksessa R. Boadway ja A. Shah (toim.): Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Boadway, R. ja A. Shah (toim.) (2007): Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Boadway, R., E. Chamberlain ja C. Emmerson (2010): Taxation of wealth and wealth transfers, teoksessa Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.



- Borge, L.-E. ja J. Rattso (2008): Property Taxation as Incentive for Cost Control: Empirical Evidence for Utility Services in Norway, *European Economic Review*, Vol. 52, s. 1035–1054.
- Bourassa, S. ja M. Hoesli (2010): Why Do the Swiss Rent? *Journal of Real Estate Finance and Economics* 40(3), 286-309.
- Bovenberg, L. ja Goulder, L. (2002): Environmental Taxation and Regulation, teoksessa *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, (toim.) A. J. Auerbach ja M. Felstein.
- Brewer, M. ja J. Browne (2006): The Effect of the Working Families' Tax Credit on Labour Market Participation, *IFS Briefing Notes*, No. 69.
- Brewer ja Browne (2009): Can more revenue be raised by increasing income tax rates for the very rich? IFS Briefing Note BN84.
- Brewer, M., E. Saez ja A. Shephard (2010): Means testing and tax rates on earnings, teoksessa *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.
- BruECKner, J.K. (1997): Consumption and Investment Motives and the Portfolio Choices of Homeowners, *Journal of Real Estate Finance and Economics* 15(2), 159-80.
- BruECKner, J.K. ja A.H. Kim (2003): Urban Sprawl and the Property Tax, *International Tax and Public Finance*, 10(1), s. 5–23.
- Bucchianeri, G.W. (2009): The American Dream or the American Delusion? The Private and External Benefits of Homeownership, käsikirjoitus.
- Chetty, R. (2010): Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labour Supply, käsikirjoitus (elokuu 2010), aiempi versio: NBER Working Paper No. 15616.
- Chetty, R., Fiedman, J., T. Olsen ja L. Pistaferri (2010): Adjustment Costs, Firm Responses, and Labour Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records, ilmestymässä: *Quarterly Journal of Economics*.
- Coulson, E. ja L. M. Fisher (2009): Housing tenure and labor market impacts: the search goes on, *Journal of Urban Economics* 65, 252-264.
- Crawford, I., M. Keen ja S. Smith (2010): Value added taxes and excises, teoksessa *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.
- Dietz R. ja D. Haurin (2003): The Social and Private Micro-level Consequences of Homeownership. *Journal of Urban Economics* 54, 410–450.
- DiPasquale, D. ja E. L. Glaeser (1999): Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? *Journal of Urban Economics* 45(2), 354–384.

- Edin, P-A. ja B. Holmlund (1993), Avkastning och efterfrågan på högre utbildning, *Ekonomisk Debatt*, vol 21.
- Eerola, E. ja N. Määttänen (2006): On the Political Economy of Housing's Tax Status The B.E. Journal of Macroeconomics 6(2) (Topics), Article 7.
- Nada Eissa & Hilary Williamson Hoynes (1998): The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples, *NBER Working Papers* 6856.
- Eissa, N. ja H. Hoynes (2006): Behavioral responses to taxes: lessons from the EITC and labor supply, teoksessa *Tax Policy and the Economy*, (toim.) J. M. Poterba, MIT Press, Cambridge, MA.
- Eissa, N. ja J. B. Liebman (1996): Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics*, 111, 605–37.
- Engelhardt, G.V., M.D. Eriksen, W.G. Gale ja G.B. Mills (2010): What are the Social Benefits of Homeownership? Experimental Evidence for Low-Income Households, *Journal of Urban Economics* 67(3), 249-258.
- Eurostat (2010): Taxation trends in the European Union, Eurostat, 2010 edition.
- van Ewijk, V., B. Jacobs ja R. de Mooij (2007): Welfare Effects of Fiscal Subsidies on Home Ownership in the Netherlands. *De Economist* 155(3), s. 323–336.
- Fack, G. ja J. Grenet (2010): When do Better Schools Raise Housing Prices? Evidence from Paris Public and Private Schools, *Journal of Public Economics*, Vol. 94, Issues 1-2, s. 59–77.
- Feldstein, M. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* 103, p. 551-572.
- Finanssivalvonta (2010): Valvottavien taloudellinen tilanne ja riskit 2/2010.
- Fischel, W. A., (2001): *The Homevoter Hypothesis. How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance and Land-use Policies*, Harvard University Press.
- Fiva, J.H. ja M. Ronning (2008): The Incentive Effects of Property Taxation: Evidence from Norwegian School Districts, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 23, s. 49–62.
- Flavin, M. ja T. Yamashita (2002): Owner-occupied housing and the composition of the household portfolio, *American Economic review* 92(1), 343-362.
- Flood, L., J. Hansen, ja R. Wahlberg (2004): Household Labor Supply and Welfare Participation in Sweden, *Journal of Human Resources*, 39(4): 1008 – 1032.
- Follain, James R. ja L. Melamed (1998): The False Messiah of Tax Policy: What Elimination of the Home Mortgage Interest Deduction promises and a Careful Look at What It Delivers, *Journal of Housing Research*, 9(2), pp. 179–199.

- Fredriksson, P. (1994): The Demand for Higher Education in Sweden, Working Paper 1994:14, Department of Economics, Uppsala University.
- Fullerton, D., A. Leicester ja S. Smith (2010): Environmental Taxes, *Mirrlees Review*.
- Gervais, M. (2002): Housing Taxation and Capital Accumulation, *Journal of Monetary Economics* 49(7), 1461–1489.
- Gervais, M. ja M. Pandey (2008): Who Cares about Mortgage Interest Deductibility? *Canadian Public Policy* 34(1), 1–24.
- Gibbons, S. ja S. Machin (2003): Valuing English Primary Schools, *Journal of Urban Economics*, Vol. 53, Issue 2, s. 197–219.
- Gibbons, S. ja S. Machin (2008): Valuing School Quality, Better Transport, and Lower Crime: Evidence from House Prices, *Oxford Review of Economic Policy* 24(1), s. 99–119.
- Glaeser, E. L. (1996): The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments, *Public Choice*, Vol. 89, s. 93–111.
- Goolsbee, A. (1999): Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 1-47.
- Green, R. K. ja P. H. White (1997): Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children, *Journal of Urban Economics* 41, 441–461.
- Gruber, J. ja E. Saez (2002): The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84, p. 1-32.
- Hakola-Uusitalo, T. P. Honkanen, M. Jäntti, A. Mattsson, J. Pirttilä ja M. Tuovinen (2007): Miten työnteko saadaan kannattamaan? Työpapereita 235, Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Hamilton, B. W. (1975): Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments, *Urban Studies* 12(2), s. 205–211.
- Haurin, D., T. L. Parcel ja J. R. Haurin (2002): Does Homeownership Affect Child Outcomes?, *Real Estate Economics* 30(4), 635–666.
- Heckman, J., ja B. Jacobs (2010): Policies to Create and Destroy Human Capital in Europe, teoksessa *Perspectives on the Performance on the Continent's Economies*, (toim.) E. Phelps and H-W. Sinn, Cambridge-MA: MIT-Press.
- Heim, B. T. (2007): The Incredible Shrinking Elasticities: Married Female Labor Supply, 1978-2002, *Journal of Human Resources* 42, p. 881-918.
- Heinonen, H-M. (2010): Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 73/2010, Kela.
- Henderson, J. V. ja Y. M. Ioannides (1983): A Model of Housing Tenure Choice. *American Economic Review* 73(1), 98–113.

- Hilber, C. (2010): New Housing Supply and the Dilution of Social Capital, *Journal of Urban Economics* 67(3), 419-437.
- Hilber, C. ja C. Mayer (2008): Why Do Households without Children Support Local Public Schools? Linking House Price Capitalization to School Spending?, *Journal of Urban Economics* 65, 74-90.
- Hilber, C. A. L. ja C. Mayer (2008): Why do households without children support local public schools? Linking house price capitalization to school spending, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, Issue 1, s. 74-90.
- Hills, J. (1991): Distributional Effects of Housing Subsidies in the United Kingdom, *Journal of Public Economics* 44(3), s. 321-352.
- Hoff, K. ja A. Sen (2005): Homeownership, Community Interactions, and Segregation, *American Economic Review* 95(4), 1167-1189.
- Holmlund, B. ja M. Söderström (2007): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach, *Working Paper 2008: 28*, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).
- Honkanen, P. (2008): Perusturva ja kannustavuus, laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 63/2008, Kela.
- Honkanen, P. (2010): Asumiskustannukset toimeentulotuessa, *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 72, Kela.
- Honkanen, P., M. Jäntti ja J. Pirttilä (2007): Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995 - 2004, teoksessa *Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, Valtioneuvoston kanslian julkaisu 5/2007.
- Honkapohja, S., E. Koskela, W. Leibfritz ja R. Uusitalo (2009): *Economic Prosperity Recaptured: The Finnish Path from Crisis to Fast Growth*. CESifo Book Series, MIT Press.
- Honkatukia, J. (2000): Arvioita energiaverotuksen taloudellisista vaikutuksista Suomessa, *Keskustelualoite* 719, ETLA.
- Honkatukia, J. (2004) Sähköntuotannon voitot päästökaupan yhteydessä, *Keskustelualoite* 348, VATT.
- Honkatukia, J. (2004): Päästöoikeuksien jakotapojen kustannusvaikutukset, *Keskustelualoite* 329, VATT.
- Honkatukia, J. ja A. Rajala (2007): Energia, päästökauppa ja kilpailukyky – Suomalaisen energiaintensiivisen teollisuuden näkemyksiä EU:n päästökaupasta ja pohjoismaisista energiamarkkinoista, *Keskustelualoite* 423, VATT.
- Honkatukia, J., E. Joutsenvirta, H. Kemppi ja A. Perrels (2002): EU:n laajuisen päästökaupan toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset Suomen kannalta, *Keskustelualoite* 282, VATT.

- Honkatukia, J., J. Forsström, ja E. Tamminen (2003): Energiaverotuksen asema EU:n laajuisen päästökaupan yhteydessä, Loppuraportti, *VATT-tutkimuksia* 102.
- Honkatukia, J., V. Mälkönen ja A. Perrels (2008): Impacts of the European Emissions Trading Scheme on Finnish wholesale electricity prices, teoksessa *Markets for Carbon and Power Pricing in Europe – Theoretical Issues and Empirical Analysis*, (toim.) G. Francesco.
- Hoxby, C. M. (1999): The Productivity of Schools and Other Local Public Goods Producers, *Journal of Public Economics* 74(1), s. 1–30.
- Ilmakunnas, S. (1997): Female labour supply and work incentives, *Studies* 68. Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Ilmakunnas, S. and Pudney (1990): A model of female labour supply in the presence of hours restrictions, *Journal of Public Economics*, 41, 183 – 210.
- Immervoll, H., H. J. Kleven, C. Kreiner ja N. Verdellin (2008): An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries, *EUROMOD Working Paper No. 7/08*.
- Immervoll, H. ja M. Pearson (2009): A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 81, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Institute for Fiscal Studies ja J. Mirrlees (2011): *Tax by Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Jääskeläinen, M. ja S. Virtanen (2010): Alkoholiuomien kulutus 2009, Suomen virallinen tilasto 10/2010, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jarvala, T., J. Raitanen, P. Rissanen ja työryhmä. (2010): Diabeteksen kustannukset Suomessa 1998–2007. Kansallinen diabetesohjelma Dehko, Diabetesliitto.
- Keane, M. and R. Moffit (1998): A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply, *International Economic Review* 39 (3).
- Keen, M. (1998): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 2, s. 454–485.
- KELA (2010): Kelan asumistukitilasto 2009.
- Kerkelä, L. (2010): Suomen ja Viron välinen rajakauppa. *VATT Muistiot* 9.
- Kiiskinen, U., T. Vehko, K. Matikainen, S. Natunen ja A. Aromaa (2008): Terveysten edistämisen mahdollisuudet: Vaikuttavuus ja kustannusvaikutavuus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:1.
- Killingsworth, M. R. ja J. Heckman (1986): Female Labor Supply: A Survey, teoksessa *Handbook of Labor Economics*, Vol. 1., (toim.) O. Ashenfelter ja R. Layard, North Holland, Amsterdam.

- Kleven, H. J. ja C. T. Kreiner (2003): The Marginal Cost of Public Funds in OECD Countries: Hours versus Labour Force Participation, *CESifo Working Paper* No. 935.
- Kleven, H. J. ja C. T. Kreiner, (2006): The Marginal Cost of Public Funds: Hours of Work versus Labor Force Participation, *Journal of Public Economics*, 90 (10).
- Kornai, J. (1979): Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems, *Econometrica* 47:4, s. 801–819.
- Kosonen, T. (2009): The Effect of Child Care Prices on the Labor Supply of Parents, *Working Paper*, VATT
- Kotakorpi, K. (2010): Näkökohtia alkoholin, tupakan ja epäterveellisten elintarvikkeiden verotuksesta. Muistio 20.9.2010.
- Kuismanen, M. (1993): Progressiivisen tuloverotuksen vaikutus miesten työn tarjontaan. *VATT Tutkimuksia* 14.
- Kuismanen, M. (1999): Labor supply and progressive income taxation: An empirical study for Finnish females using alternative data sets, käsikirjoitus, University College London.
- Laakso, S. ja E. Kostiaainen (2009): Välimallin asumismuotojen nykytila ja tulevaisuuden näkymät pääkaupunkiseudulla, *Talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja* 2/2009, Helsinki.
- Laitila, J. ja H. Viitamäki (2009): Työnteon taloudelliset kannustimet. Teoksessa Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan. Julkaisut 54, VATT.
- Lehtonen, S., T. Lyytikäinen ja A. Moisio (2008): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi, *VATT-tutkimuksia* 141, Helsinki.
- Lise, J., ja S. Seitz (2007): Consumption Inequality and Intra-household Allocations, *IFS Working Papers*, W09/07, Institute for Fiscal Studies.
- Lockwood, B. (2006): The Political Economy of Decentralization, teoksessa *Handbook of Fiscal Federalism*, (toim.) E. Ahmad ja G. Brosio, Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- Loikkanen, H. ja S. Salo (1992): Asuntomarkkinoiden toiminnan edistäminen, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 88(1), 14-30.
- Loikkanen, H.A. (2009): Kuntien verot ja maksut YK:n ohjeiden mukaisiksi?, teoksessa Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin, A. Alaja (toim.), Gummerus kirjapaino OY, Jyväskylä.
- Loikkanen, H.A. ja T. Lyytikäinen (2009): Kiinteistöveron kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista. Verotuksen kehittämistyöryhmälle esitetty muistio 29.5.2009.

- Lohikoski, L. (2010): Suuri osa pienituloisista elää perusturvan varassa, *Hyvinvointikatsaus* 4/2010, Tilastokeskus.
- Lyytikäinen, T. (2008): Studies on the Effects of Property Taxation, Rent Control and Housing Allowances, *Research Reports* 140, Government Institute for Economic Research Finland.
- Meghir, C. ja D. Phillips (2010): Labour Supply and Taxes, teoksessa *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.
- Meyer ja Rosenbaum (2001): Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers, *Quarterly Journal of Economics* 66, 1063 – 1114.
- Mieszkowski, P. (1972): The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax? *Journal of Public Economics* 1(1), s. 73–96.
- Mieszkowski, P. ja G.R. Zodrow (1989): Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, *Journal of Economic Literature*, 27(3), s. 1098–1146.
- Moisio, A., H. A. Loikkanen ja L. Oulasvirta (2010): Public Services at the Local Level – The Finnish Way, *VATT Policy Reports* 2, Helsinki.
- Munch, J. R., M. Rosholm ja M. Svarer (2006): Are Homeowners Really More Unemployed?, *The Economic Journal* 116(514), 991–1013.
- Munch, J. R., M. Rosholm ja M. Svarer (2008): Homeownership, Job Duration, and Wages, *Journal of Urban Economics* 63(1), 130–145.
- Niinivaara, R. ja H. Viitamäki (2005): Tuja -käsikirja. *VATT -muistioita* 72.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, s. 1120–1149.
- Oates, W. E. (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, s. 349–373.
- Oates, W. E. (2008): On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, s. 313–334.
- Oates, W. ja I. Parry (2000): Policy Analysis in the Presence of Distorting Taxes, *Journal of Policy Analysis and Management* 19(4), 603–613.
- Oates, W. E. ja R. M. Schwab (1997): The Impact of urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience, *National Tax Journal* 50, s. 1–21.
- Oates, W. E. ja R. M. Schwab (2004): What Should the Local Government Tax: Income or Property? Teoksessa *City Taxes, City Spending*, (toim.) A.E. Schwartz, Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- OECD (2010): Revenue statistics. 2010 issue, OECD, Paris.

- Ollikainen, M. (2009): Metsäverotus: Teoriaa ja kokemuksia Suomesta. Verotuksen kehittämistyöryhmälle esitetty muistio, 26.11.2009.
- Oswald, A. J. (1999): The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-technical Paper. Department of Economics, University of Warwick. Käsikirjoitus.
- Pehkonen, J. (1999): Unemployment and Home-ownership. *Applied Economics Letters* 6(5), 263–265.
- Pencavel, J. (1986): Labor Supply of Men: A Survey, teoksessa *Handbook of Labor Economics*, Vol. 1., (toim.) O. Ashenfelter ja R. Layard, North Holland, Amsterdam.
- Pencavel, J. (1998): The Market Work Behaviour and Wages of Women: 1975–94, *Journal of Human Resources*, 33, 771–804.
- Pietinen, P. (2010): Terveyskysymyksiä, joihin saatetaan vaikuttaa verotuksella, esitys verotyöryhmälle 22.9.2010.
- Pirttilä (2009): Mirrlees Review ja Suomen verojärjestelmä. Teoksessa Eerola-Kari-Pehkonen toim. Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT-Julkaisut 54
- Pirttilä, J. ja H. Selin (2008): Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993, University of Uppsala, mimeo.
- Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2005): Veronalennukset vähentävät verotuloja, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 101, 421 – 431.
- Pirttilä, J. ja Uusitalo R. (2006): Kuinka veromuutokset vaikuttavat veropohjaan? Teoksessa *Julkinen talous, rahoitus ja talouspolitiikka*, (toim.) S. Honkaphoja, R. Stenbacka, J. Vanhala ja T. Vesala.
- Plasmann F. ja T. N. Tidemann (2000): A Markov Chain Monte Carlo Analysis of the Effect of Two-Rate Property Taxes on Construction. *Journal of Urban Economics*, Vol. 47, s. 216–247.
- Pylkkänen E. (2010): Kotitalousvähennys, työryhmälle valmisteltu taustamuu-  
stio, syyskuu 2010.
- Qian, Y. ja B. R. Weingast (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives*, Vol, 11(4), s. 83–92.
- Riihelä M. (2010): Kulutusmenot tulodesiileittäin, analyysi Tilastokeskuksen Kulutustutkimuksen pohjalta, VATT 2010.
- Riihelä, M., R. Sullström ja M. Tuomala (2009): Miten suurituloisia pitäisi verottaa? *Talous & Yhteiskunta* 2/2009.
- Rincke J. (2009): Yardstick Competition and Public Sector Innovation, *International Tax and Public Finance* 16(3), s. 337–361.



- Rose-Ackerman (1980): Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation? *Journal of Legal Studies*, Vol. 9, s. 593–616.
- Ruotsalainen, P. (2010): Suurituloisuus on pysyvämpää kuin pienituloisuus, *Hyvinvointikatsaus*, 1/2010, Tilastokeskus.
- Saarimaa, T. (2010a): Tax Incentives and Demand for Mortgage Debt: Evidence from the Finnish 1993 Tax Reform, *International Journal of Housing Policy*, 10(1) 19-40.
- Saarimaa, T. (2010b): Imputed Rental Income, Taxation and Income Distribution in Finland, tulossa *Urban Studies*.
- Saez (2001): Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies* 68, 205-229.
- Saez, E. (2004): Reported Income and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications, *NBER working paper* 10273.
- Saez, E., J. Slemrod ja S-H. Giertz (2010): The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*.
- Sandmo, A. (2000): The public economics of the environment, Oxford University Press.
- Skinner, J. (1996): The dynamic efficiency cost of not taxing housing, *Journal of Public Economics* 59(3), 397-417.
- Smart, R. (2007): The Incentive Effects of Grants, teoksessa Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, (toim.) R. Boadway ja A. Shah, Washington D.C.: World Bank Publications.
- van Soest, A., M. Das ja X. Gong X. (2002): A Structural Labour Supply Model with Flexible Preferences, *Journal of Econometrics* 107, 345-374.
- Sørensen, P.B. (2010): Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges, Report to the expert group on public economics.
- Stakes (2005): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2004. Stakes, STTV
- Stakes (2006): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2005. Stakes, STTV
- Stakes (2007): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2006. Stakes, STTV
- Stakes (2008): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2007. Stakes, STTV
- STM (2007): Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle, *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja* 2007/11.
- STM (2009): Sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi, *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja* 2009/62.
- Strumpf, K.S. (2002): Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 4, s. 207–224.
- THL (2009a): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2008, Terveystieteiden ja hyvinvointin laitos, Valvira.

- THL (2009b): Päihdetilastollinen vuosikirja 2009, Alkoholi ja huumeet, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- THL (2010): Alkoholijuomien kulutus vuonna 2009, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Valvira.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64(5), s. 416–424.
- Tilastokeskus (2004): Tulonjakotilasto 2002, Tulot ja kulutus 2004:14, Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2009a): Tupakkatilasto 2008, Suomen virallinen tilasto.
- Tilastokeskus (2009b): Rakentaminen ja asuminen, Vuosikirja 2009.
- Tilastokeskus (2009c): Kulutustutkimus 2006, Käyttäjän käsikirja, Käsikirjoja 46, Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2010): Asunto-osakeyhtiöiden talous 2009, Asuminen 2010, Suomen virallinen tilasto, Tilastokeskus.
- Uusitalo (2009), Työn verotus, työryhmälle valmisteltu taustamuistio, kesäkuu 2009.
- Valtiovarainministeriö (2004): Kestävä kehitys ja ekologinen verouudistus. Lokakuu 2004.
- Valtiovarainministeriö (2010): Julkisen talouden valinnat 2010 luvulle. Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010.
- Valvira (2009). Savukkeiden matkustajatuonti väheni ja alkoholin matkustajatuonti lisääntyi hieman; siitä huolimatta kokonaiskulutus väheni prosenttina. Lehdistötiedote 24.2.2009.
- Valvira (2010). Alkoholin ja savukkeiden matkustajatuonti lisääntyi vuonna 2009, lehdistötiedote 26.1.2010.
- VATT (2010): Verotuet Suomessa 2009. (toim.) Kröger, O. ja T. Rauhanen, Valmisteluraportit 5.
- Vigneault (2007): Soft Budget Constraint, teoksessa Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, (toim.) R. A. Boadway ja A. Shah, Washington D.C.: World Bank Publications.
- Viitamäki, H. (1999): Asumisen tuet vuosina 1990-1999, *VATT:n keskustelunaloitteita* 196.
- Viitamäki, H. (2000): Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1990 – 2000, *VATT muistioita*, 49.
- Viitamäki H. (2010): Verokiilatarkasteluja eri ansiotasoilla 1990 – 2010, *Working Paper*, VATT.
- Vitikainen, K., M. Pekurinen, U. Kiiskinen ja H. Mikkola (2006). Kannattaako tupakoinnin lopettaminen? Tupakoinnista aiheutuvien eliniänkaikaisen hoitokustannusten ja tupakoinnin lopettamisesta syntyvien säästöjen arviointia. Stakes, *Raportteja* 1/2006.

- Weingast, B.R. (2009): Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, s. 279–293.
- West, S.E. (2004): Distributional Effects of Alternative Vehicle Pollution Control policies, *Journal of Public Economics* 88, 735-757.
- West, S.E. ja R. C. Williams III (2004): Estimates from a Consumer Demand System: Implications for the Incidence of Environmental Taxes, *Journal of Environmental Economics and Management* 47, 535-558.
- Wildasin, D.E. (1986): *Urban Public Finance*, London: Harwood Academic Publishers.
- Woodward, S.E. ja J. C. Weicher (1989): Goring the wrong ox: A defence of the mortgage interest deduction, *National Tax Journal* 42(3), 301-13.
- Zodrow, G.R. (2001): The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views, *National Tax Journal* 54(1), s. 139–56.

## LIITE 1 Työryhmälle valmisteltuja taustamuistioita ja esityksiä

Verotyöryhmä on teettänyt asiantuntijaselvityksiä sekä kutsunut eri alojen asiantuntijoita alustamaan ja keskustelemaan työryhmän toimeksiantoon kuuluvista aiheista. Työryhmälle valmisteltuja taustamuistioita ja esityksiä on koottu työryhmän internetsivuille ([www.vm.fi/verotyoryhma](http://www.vm.fi/verotyoryhma)). Taustamuistioiden ja esitysten tekijät vastaavat itse teksteistään, eikä niiden sisältämiä kannanottoja tule tulkita työryhmän kannoiksi.

- Andersson, E. (2010): Perintö- ja lahjaverotus, muistio, joulukuu 2010.
- Blundell, R. (2008): The Mirlees Review, esitys, marraskuu 2008
- Brys, B. (2009): Taxation of corporate and dividend income, esitys, lokakuu 2009
- Eerola, E. (2009a): Verotus ja talouskasvu, muistio ja esitys, tammikuu 2009
- Eerola, E. (2009b): Optimiveroteoria ja veropolitiikka, muistio ja esitys, helmikuu 2009
- Eerola, E. (2009c): Ympäristöverotus osana verojärjestelmää, muistio ja esitys, kesäkuu 2009
- Eerola, E. ja Rauhanen, T. (2010): Arvonlisäveron rakenne, muistio, helmikuu 2010
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2009): Asumisen verokohtelu, muistio ja esitys, joulukuu 2009
- Hansson, I. (2009): Tax Policy - Swedish Experiences, esitys, lokakuu 2009
- Honkatukia, J. (2009): Energiaverotus ja ilmastopolitiikka, esitys, huhtikuu 2009
- Hyytinen, A. (2009): Growth entrepreneurship and sources of productivity growth, esitys, lokakuu 2009
- Jännti, M. (2009): Tulonjaon ja verojen kohtaannon kehityksestä Suomessa 1985-2006, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Järvikare, T.(2009): Veroharmonisointi, muistio ja esitys, helmikuu 2009
- Kanniainen, V. (2009): Verotus ja yrittäjyyskannustimet: Mitä tutkimus kertoo, esitys, lokakuu 2009
- Kari, S. (2010): Yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittäminen - uudistusvaihtoehtojen arviointia, muistio, tammikuu 2010
- Kari, S. (2009a): Verotuet ja verojärjestelmän läpinäkyvyys, esitys, helmikuu 2009
- Kari, S. (2009b): Pääomien liikkuvuus ja verokilpailu, esitys, helmikuu 2009
- Kari, S. (2009c): Tuloverojärjestelmän rakenne: Yhtenäinen vs. eriytetty tuloverotus, muistio, syyskuu 2009
- Kari, S. (2009d): Osinkojen ja osakkeiden luovutusvoittojen verotus - Havainnot ja Suomen järjestelmästä, muistio, syyskuu 2009

- Kari, S. ja Eerola, E. (2009): Yritys- ja osinkoverotus ja riskinotto, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Kari, S. ja Valjus, I. (2010): Yrittäjän verojen muutos neljässä uudistamisvaihtoehdossa - staattinen simulointi, muistio, tammikuu 2010
- Kosonen, T. (2010): Työvoimavaltaisten palvelualojen ALV-alennus: alustavia tuloksia, esitys, helmikuu 2010
- Kotakorpi (2010): Näkökohtia alkoholin, tupakan ja epäterveellisten elintarvikkeiden verotuksesta, muistio ja esitys, syyskuu 2010
- Kurjenoja, J. ja Punakallio, M. (2008): Ansiotulovähennykset Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Suomessa, muistio, marraskuu 2008
- Lehtinen, T. (2009): Ansiotulojen verotus; SATA-komitea, esitys, toukokuu 2009
- Leppänen, J. (2009): Yksityismetsätalous ja verotus, esitys, marraskuu 2009
- Liski, M. (2009): Energia- ja ilmastopolitiikka, esitys, huhtikuu 2009
- Loikkanen, H. A. (2009): Structure, Tasks and Forms of Finance of Sub-Central Governments in EU15, esitys, kesäkuu 2009
- Loikkanen, H. A. ja Lyytikäinen, T. (2009): Kiinteistöverojen kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista, muistio ja esitys, huhtikuu 2009
- Lyytikäinen, T. (2009): Verotus ja huippuosaajien liikkuvuus, muistio ja esitys, helmikuu 2009
- Malmgrén, M. (2009): Korkovähennysrajoitukset elinkeinotulon verotuksessa, muistio ja esitys, marraskuu 2009
- Nalli, H.-R. (2010): Terveysveroista verolainsäädännön kannalta, muistio ja esitys, syyskuu 2010
- Niskakangas, H. (2009): Osinkoverotuksen uudistamisesta, muistio, syyskuu 2009
- Ollikainen, M. (2009): Metsäverotus: Teoriaa ja kokemuksia Suomesta, esitys, marraskuu 2009
- Paavonen, M. (2010): Julkisen talouden kestävyys talouskriisin jälkeen, esitys, helmikuu 2010
- Paavonen, M. (2009): Julkisen talouden kestävyys ja verotus, esitys, toukokuu 2009
- Palotie-Heino, T., Tuovinen, M. ja Pukander, F. (2009): Verovapaat sosiaaliturvaetuudet, muistio, toukokuu 2009
- Parkkola, T. (2010): Arvonlisäverotukseen liittyviä erityiskysymyksiä, esitys, 1 helmikuu 2010
- Pietilä, P. (2010): Terveyskysymyksiä, joihin saatetaan vaikuttaa verotuksella, esitys, syyskuu 2010
- Pirttilä, J. (2008): Mirrlees Review ja Suomen verojärjestelmä, esitys, lokakuu 2008

- Poutvaara, P. (2009a): Kouluttautumisen kannustimet ja verotus, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Poutvaara, P. (2009b): Perintöverotus, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Pylkkänen, E. (2010a): Ansiotulo veropohjana, muistio ja esitys, tammikuu 2010
- Pylkkänen, E. (2010b): Työn tarjonta ja ansiotuloerotus, muistio ja esitys, helmikuu 2010
- Pylkkänen, E. (2010c): Ansiotuloerotuksen kehittäminen, esitys, maaliskuu 2010
- Pylkkänen, E. (2009a): Tulonjako elinkaaritarkastelussa - esimerkki Ruotsista, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Pylkkänen, E. (2009b): Kuntien ja valtion väliset verotussuhteet, muistio ja esitys, kesäkuu 2009
- Pylkkänen, E. ja Riihelä, M. (2009): Puolisoiden yhteisverotus, muistio ja esitys, marraskuu 2009
- Pylkkänen E. (2010): Kotitalousvähennys, työryhmälle valmisteltu taustamuistio, muistio ja esitys, syyskuu 2010.
- Riihelä, M. (2010): Arvonlisäveroreformien tulonjakovaikutukset, muistio ja esitys, helmikuu 2010
- Riihelä, M. (2009): Tuloerojen kehitys Suomessa 1966-2007, muistio ja esitys, syyskuu 2009
- Riis Jacobsen, M. (2009): Norway: The 2006 tax reform and the shareholder model, esitys, lokakuu 2009
- Sørensen, P. B. (2009): Recent trends in Nordic tax policy, esitys, lokakuu 2009
- Uusitalo, R.(2009): Työn verotus, muistio, kesäkuu 2009
- Walden, R. (2010): Harmaa talous, muistio ja esitys, marraskuu 2010

Valtiovarainministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS  
18.9.2008

VM 141:00/2008

**Verotuksen uudistustyöryhmä****Asettaminen**

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut verotuksen kehittämistyöryhmän.

**Toimikausi**

1.10.2008 - 31.12.2010

**Tausta**

Verojärjestelmää uudistetaan yleensä osauudistuksina, verolajeittain. Tällöin verojärjestelmä voi kokonaisuutena vaikuttaa ei-toivotulla tavalla yritysten ja kotitalouksien päätöksiin. Tämän takia on aika ajoin syytä tarkastella verojärjestelmää myös kokonaisuutena. Näin voidaan parhaiten arvioida järjestelmän vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan yleensä sekä pohtia verotuksen eri osa-alueiden välisiä painopisteitä. Myös verojärjestelmän hyvinvointivaikutukset voidaan parhaiten optimoida tällaisessa tarkastelussa. Riittävä työurien pituus ja tuottavuuskehitys ovat sekä aineellisen hyvinvoinnin että sosiaaliturvan ja julkisten palvelujen rahoituksen perusta.

Verojärjestelmää kehitettäessä on otettava huomioon mm seuraavat toimintaympäristön muutokset:

- väestön ikärakenteen muutos ja elatussuhteen nousu korostavat yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuuskasvun merkitystä hyvinvoinnin ja julkisen talouden rahoituksen turvaamisessa
- tuottavuuskasvu perustuu aiempaa enemmän osaamiseen ja aineettomaan pääomaan
- kestävän kehityksen haasteet ovat kasvaneet
- talouden toimintaympäristö on aiempaa avoimempi.

**Tehtävä**

Työryhmän tehtävänä on arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän uudistustarpeita myös verotuksen oikeudenmukaisuuden kannalta ja tehdä tarvittavat ehdotukset verojärjestelmän kehittämisessä noudatettavista suuntalinjoista. Tavoitteena on, että verojärjestelmä tukee nykyistä paremmin kestävää talouskasvua ja samalla kestävää julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta ottaen huomioon ekologisen kestävyysvaatimukset.

Työryhmän tulee erityisesti pohtia:

- verotuksen rakennemuutoksia suotuisan tuottavuuskasvun, korkean työllisyysasteen ja yrittäjyyden kannalta
- eri toimintojen toivottavaa ja kestävää verorasitusta kestävän julkisen talouden puitteissa
- verotuksen kannustavuuden parantamista sosiaaliturvan uudistamista pohtivan SATA-komitean ehdotukset huomioon ottaen
- tuottavuus- ja työllisyyskehityksen turvaavia muutoksia yritys- ja pääomatuloverotuksessa ottaen huomioon kansainvälinen, erityisesti Euroopan Unionin alueella tapahtuva kehitys
- verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä.

Työryhmä voi teettää asiantuntijaselvityksiä ja sen tulee kuulla järjestöjen ja akateemisen maailman edustajia.

Työryhmä voi tehdä esityksiä toimikautensa kuluessa.

**Työryhmän kokoonpano**

Puheenjohtaja Martti Hetemäki, alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö

Varapuheenjohtaja Heikki Niskakangas, professori, Helsingin kauppakorkeakoulu

Lasse Arvela, ylijohdaja, valtiovarainministeriö

Seija Ilmakunnas, ylijohdaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Terhi Järvikare, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Sixten Korkman, toimitusjohtaja, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Teemu Lehtinen, toimitusjohtaja, Veronmaksajien keskusliitto

Reija Liilja, tutkimusjohtaja, Palkansaajien tutkimuslaitos

Vesa Vihriälä, alivaltiosihteeri, valtioneuvoston kanslia

Raija Volk, tutkimusjohtaja, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos


Pääsihteerinä toimii Seppo Kari, tutkimusjohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, ja toisena sihteerinä toimii finanssisihteeri Marja Paavonen, valtiovarainministeriö

**Kustannukset ja rahoitus**

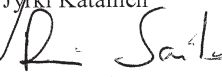
Momentilta 28.01.21

Valtiovarainministeri

Valtiosihteeri



Jyrki Katainen



Raimo Sailas

**JAKELU**

puheenjohtaja ja jäsenet







**VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:**

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 Valtioneuvosto  
Puhelin 09 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

51/2010  
Valtiovarainministeriön julkaisuja  
Joulukuu 2010

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-142-3 (pdf)